RAPPORT

2012:4



Håkon Lorentzen

Frivilligsentralen i nærmiljøet:

Konkurrent eller katalysator?

Institutt for samfunnsforskning
Institute for Social Research

Håkon Lorentzen

Frivilligsentralen i nærmiljøet: Konkurrent eller katalysator?

Institutt for samfunnsforskning
Oslo 2012

© ISF 2012
Rapport 2012:4

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN: 978-82-7763-397-8 (pdf)
ISBN: 978-82-7763-392-3 (trykt)
ISSN: 0333-3671

Innhold

1. Innledning 5

2. Historisk bakteppe 11

3. Dagens struktur 25

4. Kritiske momenter 45

5. Sosialsentral eller nærmiljøsentral? 65

Litteratur 75

Sammendrag/abstract 77

1

Innledning

Denne rapporten handler om frivilligsentraler [1], en konstruksjon som i Norge ble til tidlig i 1990 – årene, og som dermed har eksistert hos oss i rundt 20 år. Da konseptet var nytt kilte det seg inn mellom den *frivillige foreningen* som er demokratisk styrt, og *offentlig tjenesteproduksjon* som politikere og fagfolk har hånd om. I denne nyetablerte nisjen har tallet på sentraler blitt omtrent firdoblet mellom 1991 og 2012. Frivilligsentralene er kommet for å bli – uten at det av den grunn er spesielt klart *hva* de skal bli.

Til tross for sterk vekst rår det fortsatt mange uklarheter rundt hva som skal være sentralenes funksjoner mellom stat og sivilsamfunn. Heller ikke forskningslitteraturen byr på «grep» som kan fortelle hva dette nye, organisatoriske feltet egentlig skal være godt for. Internasjonal frivilligforskning preges av sektorisme; fenomener gjerne klassifisert som hjemmehørende i enten offentlig, sivil (frivillig) eller markedssektor. Frivilligsentraler som skjærer på tvers av slike strukturer blir gjerne betraktet som unntak, de faller utenfor opptrukne sektorgrenser og unndrar seg dermed forskernes oppmerksomhet.

Hva er poenget med frivilligsentraler, og hva slags roller skal de påta seg? Og hva skal egentlig være suksesskriteriene for en sentral? Typiske forskerspørsmål vil vel mange mene, uten betydning for den praktiske virkeligheten sentralene står oppe i til daglig. Men oppfatninger av hva en vellykket sentral egentlig er for slags konstruksjon, vil gjerne påvirke politikere som har hånd om den offentlige ressursfordelingen. Dermed kan måter å tolke suksess på, være med på å bestemme sentralenes framtid.

Helt siden de første norske sentralene så dagens lys i 1991 har konseptet vært flytende og flertydig. I første runde ønsket statlige myndigheter å stimulere til nyskaping på det sosialpolitiske feltet, og lokale aktører fikk frie hender til å utfolde seg på egne premisser. Dermed vokste det fram en flora av

---

1. I rapporten bruker jeg termen frivilligsentral, med mindre andre har brukt frivillighetssentral; en term som var hyppig i bruk tidligere, men som nå er i ferd med å bli borte.

ulikeartede prosjekter som først og fremst hadde til felles at de kalte seg frivilligsentraler og ble finansiert av statlige forsøksmidler. Mangfoldet som vokste fram i forsøksfasen, har ingen rikspolitikere seinere søkt å svekke, noen uniformering av de lokale nyvinningene har til nå ikke vært aktuelt. Sentralene støtter opp under nasjonale forestillinger om lokal pluralisme; initiativ som kommer nedenfra og som formidler folkelig engasjement, gjerne i opposisjon til statsstyrt velferd som påføres av rikspolitikere og byråkrater. Sykehusstrid, kommunesammenslåing, veibygging – det finnes nok av eksempler som viser spenningene mellom lokalt mangfold og nasjonal styringsvilje. Sentralenes forankring i dugnadsidealer, frivillig innsats og folkelig engasjement kan sees som en motvekt mot styringssignaler som kommer «ovenfra».

Det er fristende å stille seg bak de som ser mangfold og lokal forankring som en styrke, et uttrykk for at folk selv får bestemme og at lokale løsninger ikke skal dikteres ovenfra. Sentraler som fleksibelt er tilpasset lokalsamfunnets forutsetninger vil kunne få alle gode krefter til å trekke sammen, og levere produkter som er i samsvar med det folk ønsker seg. Standardisering og profesjonalisering vil kunne bidra til å fjerne sentralene fra det som har gitt form og innhold til konseptet.

Men det er også noen svake sider ved en slik mangfoldsmodell. Store variasjoner i måten sentralene virker på kan, som nevnt, gjøre det vanskelig å angi felles og samlende suksesskriterier, dermed blir det uklart hva som skal skille en god sentral fra en dårlig. Sentralene kan bli offer for tilfeldig synsing og vilkårlige vurderinger fra politikere og fagfolk, en post som lett lar seg redusere om tidene skulle bli trange.

Det er heller ikke gitt at én bestemt utforming av sentralen, selv om den representerer et nasjonalt mangfold, er optimal i forhold til lokalsamfunnet som skal betjenes. Dersom vi setter likhetstegn mellom mangfold og suksess gjør vi en feilslutning. Mangfold betyr først og fremst stor variasjonsbredde, men sier ikke noe om hvor godt tilpasset den enkelte sentral er til sine lokale forutsetninger, eller hvor effektiv ressursutnyttelsen faktisk er.

Et uklart konsept kan også skape usikkerhet om hva sentraler egentlig skal bidra med, hvilke felt de vil ekspandere inn i, hvilke frivillige organisasjoner som blir berørt, og hvordan arbeidsdelingen mellom fagfolk og frivillige påvirkes.

Det kan derfor tenkes at en tydeliggjøring av hvilke oppgaver sentraler skal ha, kan ha sine fordeler. Kanskje ville det da bli enklere å utveksle erfaringer, utvikle standarder, bli inspirert av hverandre, bygge opp felles initiativ. Statlige myndigheter ville kunne utvikle en bedre infrastruktur for sentralene, og over hele landet ville folk få en felles forståelse av hva en sentral egentlig inneholder.

Siden oppstarten i 1990 har jeg med mellomrom utført forskningsprosjekter med frivilligsentralene som tema. Å dykke ned i den praktiske virkeligheten som de står i, og få høre om gleder, bekymringer og utfordringer, har alltid

vært spennende og morsomt. Jeg har truffet daglige leder med skaperkraft og pågangsmot. Den lokale entusiasmen har ofte vært stor, viljen til å skape noe nytt er ofte imponerende.

Mange av forskningens faglige bestrebelser har dreid seg om å finne systematiske mønstre i det sentralene driver med. Det overraskende er at selv om sentralene på nært hold ser ut til å være mangfoldige, så driver de, når en kommer opp på et visst aggregeringsnivå, i det store og hele med de samme aktivitetene. Det kan det se ut som om sentralene har funnet en nisje, her har de slått seg ned, og her vil de bli.

Fokus for forskningen har i første rekke vært sentralenes aktiviteter. I mindre grad har vi vært opptatt av hvordan sentralene har funnet sin plass i det lokale landskapet av foreninger og aktiviteter. I denne rapporten vil forholdet til andre lokale aktører stå sentralt, og la meg røpe at det er ganske store forskjeller mellom sentraler i måten de forholder seg til det lokale universet av frivillige lag og foreninger på.

Forskning *om* frivilligsentraler bør også være forskning *for* frivilligsentraler. Et viktig spørsmål er hvor stor glede de som er knyttet til sentralene har hatt av de rapportene som har vært produsert gjennom de 20 årene sentralene har eksistert. Når forskerne slipper til, har entusiasme og begeistring en tendens til å bli borte. Statistikkens snorrette tallkolonner fjerner mangfold og lokal egenart, og får sentralene til å se ut som soldater på geledd, alle ikledd samme uniform. Slik er jo ikke virkeligheten, det vet jo både vi som skriver og de som leser. Vi kjenner oss ikke igjen, klager de lokale entusiastene, vårt særpreg er blitt borte, tallene virker fremmedgjørende når lokal egenart renses bort, og bare strukturelle trekk som eierform, antall frivillige arbeidstimer, kommunestørrelse og økonomi står tilbake. Forskningen kan nok gi greie oversiktsbilder, men forteller ikke så mye om hva sentralene strever med til daglig.

Det er fristende å møte slik kritikk med at forskningens oppgave ikke er å skape glansbilder som speiler de lokale entusiastenes selvforståelse. Likevel kan det være noe i de bebreidelsene grasrota til tider retter mot oss forskere. Kan vi gjøre forskningen vår mer brukervennlig? Kan den utformes slik at den ansporer til forbedringer?

En måte å gjøre det på, er å velge metodiske tilnærminger som gir mer detaljert innsikt enn de statistiske korrelasjonene. Vi kan dykke ned i det lokale mangfoldet og ta det inn over oss i sin fulle bredde, beskrive det nøyaktig slik det er. Slike bilder kan vi få ved å anvende det som gjerne kalles *case-studier*. Med detaljerte beskrivelser kan vi brette ut sentralen med alle dens aktiviteter, frivillige og brukere. Men å framstille sentralene på denne måten vil være en tidkrevende sak, og etter hvert kanskje ganske kjedelig lesning. Tenk om vi la samtlige 350 sentraler ved siden av hverandre, laget «tykke» og utfyllende beskrivelser av alle! En slik avspeiling av virkeligheten ville være tung å komme gjennom.

Dermed må forskeren gjøre et utvalg av case, han må velge et knippe sentraler som forhåpentligvis gir et representativt bilde av det nasjonale mangfoldet. Men heller ikke det er noen enkel oppgave, og verken forskeren eller leseren kan føle seg sikker på at noen få, intensive fortellinger er noe mer enn akkurat det: Enkelthistorier uten særlig generaliseringsverdi. Da vil leseren – om han eller hun er knyttet til en frivilligsentral – lett oppfatte det hele som lettleste fortellinger om andre, men ikke om oss. Vår virkelighet ser annerledes ut, og hva skal vi egentlig kunne lære av å høre om hvordan de har det alle andre steder.

Forskere vil med andre ord kunne havne i knipe mellom representative, men akk så blodfattige og unyanserte tallkolonner, og fyldige, lettleste casestudier med et overveldende innslag av detalj-informasjon. Dette er et velkjent dilemma, forskere løser det gjerne ved å velge den ene eller den andre framgangsmåten, statistikk eller case-studier, og vi utsetter oss dermed for den ene eller andre typen kritikk.

Siden sentralene ble til i 1991 har forskningen om dem pendlet mellom disse to tilnærmingene. I den første forsøksfasen produserte forskere på Institutt for samfunnsforskning statistikk over antall frivillige arbeidstimer, antall frivillige og «brukere», aktiviteter med mer. Samtidig laget vi case studier over noen få, anonymiserte sentraler. Da forsøksperioden ble avsluttet (1994) samlet vi statistiske erfaringer og casestudier i boka *Ansvar for andre* som var et forsøk på å kombinere de to tilnærmingsmåtene. Senere har vi undersøkt betydningen av eierskap, nettverk og andre viktige tema gjennom casestudier.

I denne rapporten skal jeg gjøre et forsøk på å benytte en tredje framgangsmåte der jeg ved hjelp av både statistikk og casestudier ringer inn noen grunnleggende tema. Rapporten får dermed følgende forløp:

Etter en gjennomgang av hovedtrekk ved sentralenes historie nasjonalt og internasjonalt gjør jeg rede for resultatene fra en nettbasert (Questback) spørreundersøkelse, formidlet til alle sentralene i 2012 og besvart av rundt 70 prosent. Svarene herfra gir et tilnærmet representativt oversiktsbilde over dette mangslungne landskapet. Ved å trekke inn resultater fra tidligere undersøkelser blir det også mulig å vise noen utviklingslinjer over tid. Gjennom et fugleperspektiv får vi innsikt i noen strukturelle endringer som er resultat av enkeltbeslutninger ved mange sentraler. Men detaljert innsikt i hva som rører seg, gir ikke denne statistikken. Heller ikke gir den svar på hva som er drivkreftene bak endringer.

Noen respondenter, daglige ledere ved sentralene, beklaget seg over spørsmålene som ble formidlet gjennom den nettbaserte Questback undersøkelsen: Vi vet ikke hva vi skal svare, skjemaet er ikke dekkende for vår virkelighet, det hviler på en gammelmodig og utdatert måte å forstå sentralene på. Slike kommentarer viser hvor vanskelig det er å fange den mangefasetterte virkeligheten ved 350 sentraler gjennom like spørsmål til alle. Mens noen

sentraler har vært gjennom en moderniseringsprosess der de har endret syn på seg selv, er det fortsatt mange som holder fast ved den opprinnelige ideen bak konseptet.

Etter å ha analysert det statistiske materialet, beveget jeg meg over i case-studiene. Jeg har besøkt rundt 20 sentraler, foretatt intervjuer og samlet statistisk materiale, årsmeldinger brosjyrer og liknende. De fleste steder var det daglig leder som ble intervjuet. Noen steder hadde daglig leder med seg styreleder eller andre styremedlemmer. Jeg har også hatt samtaler med representanter for kommunal forvaltning og snakket med tillitsvalgte i lokale foreninger.

Hensikten med intervjuer og samtaler var ikke å lage «tykke» casebeskrivelser som dekket alle nyanser ved drift og eierskap, men å få fram sentralenes «posisjonering» i lys av et utvalgt knippe problemstillinger. «Posisjonering» dreier seg her om hvordan styret og daglig leder tok stilling til bestemte utfordringer, hvordan de så på seg selv og sentralens arbeidsoppgaver.

Hvilke tema har jeg satt søkelyset på? I løpet av de 20 årene jeg har arbeidet med sentralene har jeg dannet meg noen oppfatninger av hva som gjør at noen ser ut til å være mer suksessfulle enn andre. Ikke alle sentraler klarer å få ut sitt fulle potensial. Noe holder igjen, uten at enkeltpersoner kan sies å være skyld i at de ikke får innfridd sine ambisjoner. Selv om alt ser ut til å fungere som det skal og alle gir uttrykk for at de er fornøyde, kan det mange steder likevel virke som om forbedringsrommet er stort.

Under case – studiene forsøkte jeg gjennom spørsmål å ringe inn det jeg mente var viktig for at sentralen skulle bli vellykket. Det ble en spennende prosess, for mange daglige ledere så meg i utgangspunktet som en kontrollør for departementet, de tenkte nok at her gjelder det å legge fram skrytelisten og tie om ting som er trøblete. Dessuten er det for mange ikke god tone å klage, eller si noe som kan oppfattes som kritisk eller nedsettende om andre. «Frivillighet» krever entusiasme, og forskeren møtes gjerne av lett glansede bilder av virkeligheten. Men til tider følte jeg at jeg kom bak de glansbilde-pregete framstillingene og kunne snakke om motsetninger, konflikter, spenninger og ikke minst om daglig leders ambisjoner, gleder og skuffelser.

Jeg har altså i casestudiene vært på leting etter det en kan kalle *kritiske momenter* i den enkelte sentrals eksistens. «Kritiske momenter» er slike som har en formende innvirkning på sentralens selvforståelse (hvem er vi, hva skal vi drive med og hvordan) og dens praksis, dvs. de aktivitetene den setter i gang, hvem den samarbeider med og liknende. Kritiske momenter kan være formet som flaskehalser, dvs. praktiske eller ideologiske forhold som hindrer ekspansjon, bedre og mer rasjonell drift, evne til å nå nye brukergrupper, med mer.

Grepet jeg har søkt å feste her, dreier seg altså om å løfte fram slike kritiske momenter, og beskrive hvordan de fremmer eller hemmer arbeidet ved sentralene. Jeg har spart den enkelte sentral for ubehaget ved å bli «hengt ut»,

som skryteeksempel eller til skrekk og advarsel. Derfor er alle sentraler som inngår med eksempler blitt anonymiserte, ikke fordi de har noe å skjule, men fordi navn lett vil kunne ta bort oppmerksomheten fra det som er poenget med å løfte fram akkurat denne sentralen.

Med dette grepet håper jeg å komme rundt det dilemmaet jeg beskrev ovenfor: Statistikk uten lokale kontekster, eller lokal detaljrikdom som ikke lar seg generalisere. Framstillingen av kritiske momenter vil være konkrete, men ikke nødvendigvis enestående for den sentralen det gjelder. Det er mye som tyder på at det finnes et begrenset antall slike kritiske momenter. Case studiene har så å si alltid endt opp med «noe», aspekter ved sentralens liv og virke som av deltakerne blir oppfattet flaskehalser, hindringer for utvidelse eller mer rasjonell drift.

Kritiske momenter dreier seg også om forståelsesformer; måten daglig leder oppfatter sentralens «misjon» på, hva den skal utrette i lokalsamfunnet, hvilke arbeidsformer som er de beste og hva slags ord og uttrykk som aktivitetene blir ikledd. For å avdekke slike forståelsesformer var det nødvendig å lytte nøye til hvordan daglig leder presenterte sentralen og sin egen rolle i den. At sentralens idémessige eller ideologiske overbygning kunne virke begrensende, var ikke nødvendigvis noe daglig leder selv ga uttrykk for. Her dreier det seg om min fortolkning av virksomheten. Jeg har ikke konfrontert daglige ledere med mine, eventuelt konkurrerende forståelser av deres virkelighet.

Selv om antall kritiske momenter for hele universet av norske sentraler ser ut til å være begrenset, kan de lokalt likevel forekomme i unike kombinasjoner. Noen ganger kan ulike begrensninger forsterke hverandre. Men et forhold som virker begrensende i én sammenheng, behøver ikke å gjøre det i en annen. Virkningene av et kritisk moment avhenger av den lokale konteksten, og kan dermed ikke som sådan stemples som ønsket eller uønsket.

Mulighetene for samspill mellom ulike kritiske momenter var i prinsippet stort. Det jo slike samspill som legger grunnen for sentralens unike karakter og som gjør det så vanskelig å karakterisere dem på entydige måter.

En rendyrking av kritiske momenter vil altså, slik jeg ser det, kunne gi innsyn i de prinsipielt viktige aspektene ved alle frivilligsentraler. Får jeg det til, har jeg kanskje klart å si noe viktig og substansielt om hele det viktige feltet som jo sentralene er.

2

Historisk bakteppe

Frivilligsentral som lokalt samlingspunkt for sivile aktiviteter og frivillige entusiaster er ingen ny idé. I England dukker de første sentralene, *volunteer bureaux*, opp i siste halvdel av 1960 – årene (Howlett 2008). I Tyskland finner vi liknende konstruksjoner fra rundt 1980 og i Danmark ble de første sentralene etablert rundt 1990. (Skov Henriksen 2008; 2009). Finsk Røde Kors har siden 1983 drevet frivilligformidling i Helsingfors, etter den amerikanske clearingshouse-modellen. Likevel var det først tidlig på 1990-tallet de første frivilligsentralene dukket opp. I Finland oppsto de som samarbeid mellom ulike frivillige organisasjoner for å få frivillige til å engasjere seg for marginaliserte grupper (Hilger 2008).

Selv om sentral-konseptene i de ulike landene var forskjellige, springer grunnideen likevel ut av et ønske om å stimulere eksisterende, lokalt, frivillig arbeid. Hvilke samfunnsforhold var det som utløste behovet for slike stimulanser? Nøyaktig hva involverte aktører så som utfordringer er det vanskelig å få fram. I England og Nederland ble bevisstheten om det frivillige engasjementet som annerledes, og dermed et tilskudd til offentlige anstrengelser, holdt i hevd også i 1970- og 80- årene, da offentlig velferd ekspanderte kraftig (Gladstone 1989, Wolfenden 1978, van den Boos 2008). I Norge ble ikke sivil annerledeshet i disse årene sett på som noen spesielt framtredende dyd, snarere var det en ulempe å bygge sosialt virke på et verdigrunnlag som skilte seg fra statens eget. Mange religiøst forankrede frivillige aktiviteter ble underlagt faglige standarder, noe som ofte gjorde det vanskelig å opprettholde særegne drifts- og arbeidsformer(Lorentzen 1994).

I siste del av 1980 – årene oppsto det en internasjonal interesse for blandingsløsninger som kunne trekke veksler på både offentlige og frivillige/sivile velferdsressurser (Evers og Wintersberger 1988). Over hele Europa hadde store behandlingsinstitusjoner for utsatte grupper kommet i vanry, integrasjon i lokalsamfunnet ble sett på som en bedre strategi enn institusjonsbehandling. Funksjonshemmede, grupper med psykososiale lidelser, fattige, stoff- og alkoholmisbrukere, ensomme eldre, arbeidsledige med flere hadde behov for tilhørighet, hjelp og omsorg. Ikke isolert i institusjoner men «ute» i samfunnet. Samtidig var lokale, sosialt integrerende aktiviteter mange steder svakt

utviklet, og lite innrettet på å håndtere avvikende personer. Det åpnet for en fornyet interesse for sivile ressurser og innovative blandingsløsninger mellom stat og sivilt samfunn.

Men sivile initiativ kan være vanskelige å dirigere i bestemte retninger. De lever sitt eget liv, det er medlemmenes engasjement og interesser som bestemmer hva som skjer. Lokale foreninger styres ikke av myndighetenes etterspørsel, men av medlemmenes behov og ønsker. Ingen armada av frivillige aktører sto i 1990-årene klar for å ta hånd om de marginale. Hvordan skulle europeiske velferdsstater kunne lede frivillige ressurser inn på områder der de trengtes?

Det er her ideen om lokale *koordinerende koplingspunkt* dukker opp. Myndigheter over hele Europa ønsket ikke å «styre» frivillige foreninger, men å opprette bindeledd som kunne styrke effektiviteten. Det dreide seg om instanser som kunne styrke eksisterende tiltak, sikre at frivillig hjelp kom dit den trengtes, sette frivillige til nye oppgaver, og ellers fungere som en katalysator i det sosiale, frivillige feltet. Slike organ skulle binde sammen ulike lokale tiltak, fungere som støtte og hjelp, og tilføre lokalt foreningsliv kompetanse og ressurser. Det dreide seg altså om en ny infrastruktur¸ enheter som ikke svekket kraften eller selvbestemmelsen i sivilsamfunnet, men tilførte det ny energi, og som samtidig kunne sluse engasjementet dit behovene var størst. På denne måten kunne sivilsamfunnets autonomi bevares, samtidig som feltet ble satt i stand til å løse tidens sosiale utfordringer. I det sentrale Europa ble frivilligsentralene utformet som overgripende og sammenbindende enheter, de skulle binde sammen og stimulere lokale aktiviteter, uten å gå dem i næringen.

De norske sentralene

Også i Norge dukket det opp ideer om slike koordinerende bindeledd; lokale serviceorgan for foreninger og organisasjoner på det «sosiale» feltet. Det var Røde Kors som først formidlet ideen; noen derfra hadde vært på studietur i USA, der hadde de hørt om såkalte *clearing houses*, lokale ordninger der frivillige og «brukere» kunne henvende seg, for så å bli kanalisert videre til den frivillige instansen som best kunne ivareta deres behov. Slik kunne frivillige finne en forening de kunne jobbe for eller bli medlem av, mens de som trengte hjelp kunne få kontakt med et egnet tilbud. Det var i første rekke i amerikanske storbyer denne konstruksjonen var tatt i bruk, som et koordinerende bindeledd over et stort antall frivillige lag og foreninger.

Høsten 1990 arrangerte Sosialdepartementet en idédugnad for frivillige aktører på det sosiale feltet. Gjennom NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner* var det skapt forventninger til en ny politikk overfor de frivillige organisasjonene. Utredningen var den første brede presentasjonen av det frivillige feltet i Norge, og organisasjonene ventet på en eller annen form for oppfølging. So-

sialminister Wenche Frogn Sellæg (H) tok derfor initiativ til en bred idémønstring, slik politikere gjerne gjør når de ikke helt vet hva de skal foreta seg. Inspirert av clearingshouse-modellen foreslo Røde Kors på dette møtet å sette opp slike formidlingssentraler over hele landet. Disse skulle Røde Kors selv ha driftsansvar for, men sentralene lokalt skulle betjene alle foreninger på det sosiale feltet.

Av ulike grunner ble denne idéen ikke spesielt godt mottatt av de øvrige organisasjonene. Noen var engstelige for at Røde Kors på denne måten ville skaffe seg en enda mer dominerende posisjon.. Andre hevdet at norske kommuner og amerikanske storbyer ikke hadde så mye til felles, behovet for lokale formidlingsinstanser var neppe det samme i Norge som i USA.

Resultatet av idédugnaden var at Sosialdepartementet valgte en fri, «bottom-up» preget utlysning av midler til aktører som ønsket å starte opp det departementet kalte en *frivillighetssentral* – en enhet som skulle fylles med «sosialt» relatert innhold. Et kontor, en daglig leder og en telefon skulle være minste felles multiplum for sentralene, sa departementet. Ut over det ble det sagt lite om hva disse enhetene skulle drive med. En tenkte seg en forsøksordning der departementet skulle hente inn erfaringer med ulike organisasjonsformer og løsninger. I departementets utlysningstekst våren 1991 het det at

> Stortinget har bevilget 30 millioner kroner til frivillighetssentraler for 1991 til forsøk med utprøving av praktiske modeller for mobilisering av frivillige, hovedsakelig innen omsorgssektoren.
>
> En frivillighetssentral kan være et formidlingskontor for frivillig innsats i nærmiljøet og et bindeledd og kontaktpunkt mellom de som ønsker å yte en frivillig innsats, frivillige organisasjoner og de som ønsker å få utført oppgaver av frivillige
>
> Midlene skal brukes til lønn til stillinger for koordinering av den frivillige innsatsen; ledere for frivillighetssentralene. Midlene skal ikke brukes til driftsstøtte til organisasjoner og skal øremerkes ny virksomhet.
>
> Sentralene kan drives av en eller flere organisasjoner, kirken, en kommune eller av andre (Lorentzen m.fl. 1995:11)

Teksten viser at det i første rekke var kontakt mellom enkeltpersoner departementet forestilte seg at sentralene skulle drive med, og det var da også slik virksomhet som ble framtredende de første årene. Men sentralene skulle også drive videreformidling av brukere og frivillige til andre lokale foreninger. Departementet åpnet for at sentralene selv kunne organisere virksomheten, men den kunne også sluse frivillige og brukere videre til andre frivillige aktører, dermed ble også clearinghouse-funksjonen ivaretatt.

Overraskende nok åpnet departementet for at nær sagt hvem som helst kunne drive en frivillighetssentral, ikke bare de frivillige organisasjonene. Det viktigste var ikke eierskapet til sentralen men virksomheten den sto for. Tilskuddsordningen ble altså ikke eksklusivt reservert for frivillige aktører. Staten opprettet en tilskuddsordning som ingen reagerte på i starten, men som senere skulle skape motsetninger og uklarhet om sentralenes status.

At sentralene ble utformet som selvstendige velferdsaktører, ved siden av det øvrige foreningslivet, ga det norske forsøket en markert annen profil enn det vi på samme tidspunkt fant i resten av Europa. Mens andre land la vekt på at sentralene kun skulle koordinere eksisterende lag og foreninger, ble de hos oss et nytt, lokalt ledd, på linje med, og ved siden av de som allerede fantes. I Norge ga sentralene startskuddet for en ny organisasjonstype. En sentral skulle mobilisere frivillige men den var uten medlemmer, uten demokratisk forankring, uten uttalt verdigrunnlag og fullt ut betalt over offentlige budsjetter. I starten ble rundt en tredel organisert med kommunalt eierskap, noe som åpnet for frivillig innsats i kommunal regi. Sentralene overskred den klassiske dikotomien mellom stat og sivilsamfunn og ble etter hvert betegnet som *hybrider*, nettopp fordi de verken lot seg klassifisere som foreninger eller offentlig, forvaltningsstyrt aktivitet.

I utgangspunktet hadde nok Sosialdepartementet tenkt seg at sentralene skulle inngå som en integrert del av det lokale foreningslivet, og bidra til en revitalisering av den frivillige innsatsen i eksisterende organisasjoner. Men slik gikk det ikke, i alle fall ikke i første runde. Frivillige foreninger som påtok seg eierskap for sentraler plasserte dem gjerne som egne, selvstendige enheter, uten nært samarbeid med foreningens medlemsaktiviteter. Noen næret frykt for at sentralen skulle forsyne seg av foreningens frivillige, andre hadde opprettet sentraler primært for å få tilgang til statlige forsøksmidler. Interessen for sentralene fra organisasjonene som eiere og styremedlemmer var lenge laber. I kommunal forvaltning var profesjonsutøvere skeptiske til denne nyvinningen og lurte på om dette var et politisk framstøt for å bygge ned velferdsstaten. Da sentralene kom i gang klaget mange daglige ledere over svakt engasjement fra styret og andre involverte, og Sosialdepartementet arrangerte seminarer for å engasjere styremedlemmer i driften.

Sentralene fungerte med andre ord som fristilte enheter, plassert mellom et skeptisk foreningsliv på den ene siden, og mistroiske profesjonsutøvere på den andre. Fraværet av institusjonell forankring var i starten en stor utfordring, og er som jeg skal vise etter hvert, fortsatt en utfordring mange steder.

Utlysningen av midler i 1990 resulterte i nesten 300 søknader. Blant disse valgte departementet ut 91 som fikk midler til to års prøvedrift. Men allerede i 1992 ble prøveperioden utvidet med ett år.

Etter at 91 sentraler ble satt i gang i 1991 økte tallet jevnt og trutt. Tabell 1 viser at av de 266 sentralene som inngår i denne undersøkelsen ble rundt halvparten etablert før år 2000, mens de resterende har kommet til senere. Et

viktig spørsmål er hvordan etableringstidspunkt har påvirket sentralenes selvforståelse og utvikling. Vil tidlige sentraler «stivne» i den strukturen de hadde da de ble opprettet? Eller makter de å tilpasse seg nye impulser?

Tabell 1. Etableringsår for sentraler. I prosent.

År	Prosent
1991 – 1995	24,1
1996 – 2000	30,8
2001 – 2005	12,4
2006 – 2010	28,9
2011 – 2012	3,8

(N= 266)

Når den sterke veksten skal forklares, er den *statlige tilskuddsordningen* et viktig insentiv. De første sentralene fikk i forsøksperioden samtlige driftsutgifter finansiert over statsbudsjettet, og sentralene var dermed kostnadsfrie for eieren. Senere ble statens andel redusert og det kommunale tilskuddet økt. Men fortsatt er det statlige tilskuddet en viktig drivkraft for norske kommuner som ønsker å «gjøre noe» på det frivillige feltet. Det er lite sannsynlig at det hadde eksistert særlig mange sentraler uten denne tilskuddsordningen.

Forsøksfasen

Usikkerheten om hva en «frivillighetssentral» skulle være, var stor de første årene. Da vi på Institutt for samfunnsforskning oppsummerte resultatene fra prøveperioden, kalte vi sentralene *en løsning uten problem*. De formidlet politiske ønsker om å løfte fram frivillig, humanitær innsats på det sosiale feltet, uten at det var klart hva de skulle drive med og hvordan initiativet skulle forankres i rommet mellom myndigheter og sivilsamfunn. De overskred skillet mellom offentlig og frivillig sektor og skapte tvil om arbeidsdelingen mellom dem. Det oppsto uklare grenselinjer, både mot kommunalt pålagte oppgaver og mot tradisjonelt frivillig arbeid. Med ideen om en forsøksordning slapp Sosialdepartementet å tenke spesielt nøye gjennom hvordan nyvinningen ville påvirke lokal, sivil organisering.

Med sentraler plassert utenfor det lokale foreningslivet økte også frykten for at de skulle forsyne seg av den frivillige, ubetalte arbeidskraften, og dermed tappe «moderforeningen» og andre sivile aktører for deres viktigste ressurs. Slik frykt bidro nok til å stenge mange sentraler ute fra den frivillige foreningssfæren. Samtidig ble mange trukket nærmere kommunale instanser, som var interessert i samarbeid og gode relasjoner.

Ut over i forsøksperioden samlet de fleste sentralene seg rundt det som ble kalt «en-til-en» tjenester; dvs. koplinger mellom individer som hadde behov

for hjelp og frivillige hjelpere. Da vi i evalueringen i 1993 registrerte sentralenes formål, fant vi bare tre sentraler som kun skulle drive samordning og formidling av frivillig arbeidskraft til andre. To av disse var drevet av Røde Kors, som ikke uten videre ville gi opp sin «clearinghouse» modell.

Etter at sentralene var kommet i gang ble det opprettet et *nasjonalt programråd* bestående av representanter for organisasjoner og stiftelser på det sosiale/humanitære området. Rådet utarbeidet retningslinjer for sentralene. Her la man vekt på at forsøksperioden skulle brukes til «... å utprøve praktiske modeller med mobilisering av frivillige, hovedsakelig innen omsorgssektoren». Forsøksfasen skulle bringe fram erfaringer fra et bredt spekter av arbeids- og driftsmåter, noe som i neste runde kunne legge grunnlaget for mer ensartede modeller.

Programrådet ønsket også å utvikle den faglige kompetansen ved sentralene. Oppgaven ble satt bort til Diakonhjemmets Høgskolesenter som påtok seg å arrangere kurs, drive veiledning og utgi en nyhetsbulletin for sentralene. Også Sosialdepartementet arrangerte de første årene flere nasjonale samlinger for lederne av sentralene. Dermed fikk sentralene en *faglig infrastruktur*, som blant annet ble brukt til å skolere ledere, politikere og andre interesserte.

I forsøksperioden ble sentralene løpende evaluert av Institutt for samfunnsforskning. Alle sentraler måtte rapportere fra virksomheten hvert kvartal. Departementet formidlet en norm om at hver sentral burde produsere 2 frivillige årsverk per år, og innfrielsen av dette kravet ble overvåkt gjennom den løpende evalueringen. Det er liten tvil om at kravet etter hvert skapte stor frustrasjon ved mange sentraler. Det bidro til å styre sentralene inn mot aktiviteter som skapte mange frivillige arbeidstimer. Slik sett fungerte normen om to årsverk som et insentiv og et styringsvirkemiddel; selv om departementet ga sentralene rom for prøving og feiling, måtte de produsere «frivillighet», noe som ble opplevd som en tvangstrøye av mange. Noen år etter at forsøksperioden var over ble kravet fjernet, sentralene fikk dermed rom til å utvikle aktiviteter som ikke først og fremst skapte ubetalte arbeidstimer.

Resultatet av forsøksfasen var en flora av sentraler med ulike betegnelser og store innbyrdes variasjoner. Noen kalte seg «velferdssentral», andre «nærmiljøsentral» eller «kontakt- og servicesentral». Arbeidsoppgavene var mange og uensartede. For flertallet var imidlertid formålet det samme: Å hjelpe utsatte «brukere», mobilisere frivillig til innsats og styrke lokale fellesskap. Sentralene hadde slått rot i lokalsamfunnet, de fikk utfolde seg på sine egne premisser, og statlige myndigheter avsto fra forsøk på ensretting av virksomheten.

Poenget med en forsøksfase var som nevnt å høste erfaringer med ulike måter å drive på. Samtidig ble en rekke tiltak iverksatt for å evaluere virksomheten, styrke kompetansen, skape faglige forståelser blant de som hadde gått inn i dette nye og uutforskede feltet og ansvarliggjøre eierne. Erfaringer fra prøve-og-feile fasen strategien skulle bringes opp i dagen og vurderes, for så å bli lagt til grunn for et varig og bestandig sentral-konsept.

Men slik skulle det ikke gå. Da de tre årene var omme ønsket regjeringen i første runde å avslutte forsøket. Men her møtte den motbør fra Stortingsflertallet, som ønsket å korrigere den daværende mindretallsregjeringen på dette punktet:

> Stortinget ber regjeringen i forbindelse med budsjettet for 1995 vurdere hvordan et permanent statlig tilskudd til frivillighetssentralene kan utformes (Innst. S. nr. 99, 1993-94).

Samtidig ble departementet bedt om å trekke opp retningslinjer for en lokal finansiering av sentralene. I starten var det uklart om det var organisasjonene selv eller kommunene som skulle betale den lokale andelen, etter hvert ble det kommunene som de fleste steder sto for den lokale støtten.

Ikke på noe tidspunkt i forsøksfasen eller ved overgangen til permanent ordning gjorde Sosialdepartementet noe forsøk på å gi sentralene et mer avgrenset innhold eller mer presis retning. De mange blomstene som hadde fått utfolde seg i forsøksperioden fikk i det store og hele anledning til å vokse videre, ut fra lokale forutsetninger.

Den statlige oppsummeringen av forsøksfasen ble gjort i 1993, i Stortingsmeldingen «*Lat ikkje graset gro att mellom grannar. Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler*» (St.meld. nr. 16 (1993-94). Konklusjonen fra Helse- og sosialdepartementet[2] var i korte trekk at interessen for å etablere nye sentraler var stor og at bevilgningene, som var satt av til forsøk med frivillighetssentraler, burde opprettholdes i en ny fireårsperiode, til og med 1998. Deretter var det meningen at statstilskuddet skulle avvikles og sentralene drives videre med lokale midler:

> Det er viktig for den videre utviklingen av frivillighetssentralene at det ikke er tiltak med permanent statlig støtte. De bør drives videre av frivillige og deres organisasjoner (St.meld. nr. 16 (1993-94, s. 30)

2. Sosialdepartementet endret navn til Sosial- og helsedepartementet fra november 1993.

I meldingen het det også at:

> Svært mange av lederne ved sentralene har helse- og sosialfaglig utdanning på høyt nivå eller erfaring fra arbeid i det offentlige. Dette kan øke faren for at sentralene blir kommunens forlengede arm og ikke en reell frivillig arena. Sentralene synes imidlertid i praksis å være klar over denne fallgruben og er opptatt av å holde på den frivillige innsatsens egenart. Den videre oppfølging av arbeidet med sentralene bør ikke ligge i Sosial- og helsedepartementet. Den bør være styrt sentralt av et organ som kan ta vare på frivillighetens egenart. (St.meld. 16, 1993/94, s.24/25.).

Departementet uttrykte her bekymring for den sterke kommunale innflytelsen ved sentralene. Rundt en tredel av de opprinnelige 91 sentralene var i kommunalt eie, og stadig flere kommuner ønsket å få på plass denne typen virksomhet. Bak bekymringen kan vi spore forestillingen om at frivillig innsats hører hjemme i frivillig sektor¸ kommunal «frivillighet» ble ansett som et fremmedlegeme, hybride løsninger som brøt med det veletablerte skillet mellom «stat» og «sivilsamfunn». ¬ Samtidig var dette en utvikling departementet selv hadde åpnet for, ved å gi rom for kommunalt eierskap.

Vi kan altså konstatere at meldingen ikke gjennomførte noen kurskorreksjon for forsøkssentralene etter avsluttet prøvedrift, slik forutsetningen opprinnelig var. Heller ikke tok meldingen stilling til hvor ønskelig det var med mange kommunalt eide sentraler. Forsøket på å skyve hele finansieringen av sentralene over på lokale, frivillige og offentlige aktører, kan en i etterhånd konstatere var mislykket. De fleste sentralene er i dag finansiert gjennom kommunale og statlige tilskudd.

Men ønsket om at oppfølgingen av sentralene burde være styrt av «…et organ som kan ta vare på frivillighetens egenart» førte, som vi skal se, til at sentralene fikk ny departemental forankring.

Fra FRISAM til Frivillighet Norge

I St. meld. 16 foreslo Sosial- og helsedepartementet å styrke den nasjonale koordineringen av sentralene gjennom opprettelsen av et eget organ, kalt Frivillighetens samarbeidsorgan - FRISAM. FRISAM skulle ha som hovedoppgave å stimulere, samordne og videreutvikle det frivillige arbeidet i Norge. Organisatorisk besto enheten av tre avdelinger; et kontaktforum, et senter og et styre (Vestby og Østtveiten 1998:15).

Kontaktforumet var satt sammen av representanter fra en rekke frivillige organisasjoner. Målet var å fremme samarbeid og dialog, og utforme felles innspill og forslag til politikkutformingen på det frivillige feltet. *Senteret*, bestående av en daglig leder og tre konsulenter, hadde ansvar for å bygge opp kompetanse og spre informasjon om frivillig sektor. Senteret var også ansvarlig for å administrere den statlige støtten til frivillighetssentralene og utgjorde

sentralenes sekretariat. FRISAMs *styre* var ansvarlig for driften ved senteret, og besto av representanter som var oppnevnt av departementet etter forslag fra organisasjonene i kontaktforumet.

FRISAM var, som frivilligsentralene selv, en hybrid struktur, en mellomting av statsforvaltning og frivillig paraplyledd, et forvaltningsledd og en sivil lobbyist på én og samme tid. FRISAM skulle både formidle «frivillighetens» interesser overfor politikerne og ivareta statlig styring overfor sentralene. At en slik struktur før eller senere ville få problemer burde Sosialdepartementet ha innsett fra starten.

FRISAM ble etablert i 1995. I de årene FRISAM eksisterte, framhevet styrende organer gjentatte ganger behovet for respekt for frivillighetens autonomi og egenart (Vestby og Østtveiten 1998:96). [3] Holdningen fra FRISAMs sekretariat, som forvaltet den statlige støtteordningen, var at sentralene primært skulle være nedenfra - initierte enheter som skulle utsettes for minimal styring fra staten.

Til tross for statlige ambisjoner om å knytte sentralene til det frivillige feltet fortsatte tallet på kommunalt eide sentraler å øke; fra ca. 90 ved oppstarten i 1991 til 166 i 1997. Som vist i tabell 12 økte andelen sentraler eid av kommunen til 44 prosent i samme periode, mens andelen eid av frivillige organisasjoner og menigheter gikk tilbake (Lorentzen og Røkeberg 1998:13).

I 1996 sørget FRISAM for at de daglige lederne ble organisert i nettverksgrupper for kollegaveiledning. Formålet var å styrke sentralene gjennom å skape et forum for daglige ledere der utfordringer i det daglige arbeidet kunne diskuteres. Det ble rekruttert nettverksledere til gruppene og disse fikk ansvar for og skolering i hvordan de skulle drive kollegaveiledningen. Nettverksgruppene var dermed en måte FRISAM indirekte kunne følge opp og kvalitetssikre virksomheten ved sentralene. Omtrent samtidig ble senterfunksjonene ved Diakonhjemmets Høgskolesenter nedlagt.

Sammenfattende kan en si at forsøksfasen gled over i en permanent driftsfase uten noen egentlig oppsummerende konklusjon om sentralenes levedyktighet og potensiale. De ble et permanent innslag på statsbudsjettet, og antallet sentraler vokste jevn og trutt. Samtidig hadde forsøksfasen og sentralenes hybride preg flere steder skapt et spenningsforhold til det lokale foreningslivet, som mente at sentralene – spesielt de kommunalt eide – trengte inn på deres enemerker. Parallelt med denne kritikken fortsatte tallet på, og andelen av kommunale sentraler å stige.

---

3. «Vi (FRISAM, min anmerkning) ber om at staten og kommunene i mindre grad bestemmer hvordan tilskuddene skal brukes innenfor brede, avtalte målsettinger» (Vestby og Østtveiten 1998:96).

Ideen om nærmiljøsentral

Det kanskje viktigste skillet i sentralenes tjueårige historie er overgangen fra «sosial» til «nærmiljø» som bærende idé for virksomheten. Dette skiftet kommer ikke brått og plutselig og det er bare delvis resultat av uttalte politiske eller administrative hensikter. Heller ikke oppsto ideen ved flyttingen av den statlige forvaltningen av sentralene fra sosial- til kultursektoren. Det mest korrekte er kanskje å se nærmiljøtanken som en spire, en idé som fulgte sentral-konseptet helt fra starten, og som fikk bedre utfoldelsesmuligheter da det statlige ansvaret ble flyttet til Kkd. Det kom etter hvert til å bli bærende idé for noen, med et innhold som markert skilte dem fra «sosialsentralene».

Samtidig er det viktig å være klar over at «nærmiljø» verken var eller er noe entydig konsept. Det kan presiseres i ulike retninger og gis ulike typer innhold. Det er viktig å trekke et skille mellom «nærmiljø» som *retorikk*, dvs. språklig selvpresentasjon, og som *innarbeidet praksis*.

Da tanken om nærmiljøsentraler for første gang dukket opp på statsbudsjettet for 2005 (St. prp. nr. 1 (2004-2005)), førte det til at mange sentraler inkorporerte begrepet i årsmeldinger, brosjyrer og andre selvpresentasjoner. Slikt skjer ofte, «moderne» ord fanges opp lokalt og anvendes for å signalisere at også vi følger med tiden. Slik integrerte mange sentraler nærmiljøbegrepet i sitt vokabular for å vise at de fulgte anmodningene fra departementet. Men bruk av ordet førte ikke nødvendigvis til at den nye termen fikk så stor innvirkning på praksis eller selvforståelse. Siden «nærmiljøsentral» er et begrep uten presist innhold, og siden det aller meste av det sentralene allerede sto for uten videre kunne beskrives som «nærmiljøaktiviteter», kan en ikke trekke den slutning at bruk av termen «nærmiljø» i årsmeldinger, nettsider og navn, nødvendigvis innebar endring av praksis ved sentralene.

Selv om forventningene om sosialt rettet «en-til-en» virksomhet var sterkt de første årene, kan vi spore elementer av *annerledes nærmiljøtenking* hos noen allerede i forsøksfasen. Etter å ha holdt på en stund, erfarte enkelte at det opprinnelige sosialkonseptet, utformet som «en- til-en» hjelp, hadde en del uønskede bivirkninger. For det første ble de som mottok praktisk hjelp eller omsorg gjerne fortolket som svake eller vanskelig stilte; ensomme, bærere av ulike diagnoser og problemer, avmektige og hjelpeløse. Å beskrive noen som frivillige og andre som brukere la grunnen for en usymmetrisk relasjon der den ubetalte hjelpen satte mottakeren i en takknemlighetsgjeld som ytterligere understreket hans/hennes avmektige posisjon. Mange eldre som mottok praktisk hjelp ville gjerne betale for seg, det fikk de ikke anledning til, for frivillig hjelp skulle i følge retningslinjene være ubetalt. Slik kommenterte en eldre kvinne som mottok praktisk hjelp dette dilemmaet:

> Jeg synes at en skal betale for seg hvis en mottar praktisk hjelp [...]. Jeg tror at da blir det mer en sånn liten handel, og det er lettere å be om ting og lettere å få folk til å gjøre det når det er sånn (Lorentzen m.fl. 1995, s. 85). [4]

Til tider kunne det også være vanskelig å vurdere når mottakere av hjelp kunne klare seg selv eller trekke veksler på nær familie, framfor å påkalle hjelp fra sentralen. Frivillig hjelp herfra krevde at det forelå et reelt behov, og at mottakeren var i stand til å uttrykke en viss ydmykhet og takknemlighet overfor den frivillige hjelperen. Om den frivillige ble håndtert som en serviceperson man kunne stille krav til, eller ta som en selvfølge, ja, da brøt relasjonen lett sammen.

Sentralene ble etter hvert et tilholdssted deler av befolkningen som ofte er uten tilknytning til ordinært arbeids- og foreningsliv. Gjennomgangen av forsøksfasen viste at blant frivillige i alderen 25-44 år hadde 55 prosent inntektsgivende arbeid, mot 91 prosent av de frivillige i alle frivillige organisasjoner (Lorentzen m.fl. 1995:51). På brukersiden fant vi ved sentralene et flertall eldre, uføre, funksjonshemmede og andre grupper som hadde behov for støtte og assistanse. De hadde kontakt med sentralen på dagtid, dvs. på tidspunkt da de fleste yrkesaktive er på jobb, og «ordinære» frivillige aktiviteter ligger nede. Det sterke innslaget av ikke-yrkesaktive deltakere understreket preget av «sosialt» virke ved sentralene.

I sin opprinnelse var sentralene et pragmatisk påfunn, et forsøk på å stimulere frivillig sektor, uten forankring i noe uttalt verdigrunnlag. Etter hvert søkte mange sentraler mot sosiale/humanitære idealer om medmenneskelighet og nestekjærlighet. På mange måter var det filantropien som her fikk en renessanse, som ansvar for medmennesker og plikt til å hjelpe de som er vanskelig stilt. Men uten at det filantropiske grunnlaget nødvendigvis eksplisitt ble formulert ved sentralene. Dette var en kultur som først og fremst appellerte til den eldre delen av befolkningen, og mange sentraler fikk problemer med å mobilisere yngre frivillige. Daglige ledere oppfattet det også som krevende å stadig skulle mobilisere frivillig arbeidskraft som kunne være villig til å fungere som besøksvenn, praktisk hjelper og likende. For de frivillige hjelperne skulle entusiasmen holdes ved like over tid, også det krevde mye av daglig leder.

Gjennom sosial-konseptet ble mange sentraler knyttet til lokal helse- og omsorgsforvaltning. I 1993 mottok 80 – 90 prosent av dem oppdrag herfra.

---

4. I 2012 kan vi registrere at hjelp til hjemmeboende eldre noen steder er blitt en betalingstjeneste der noen for en rimelig penge utfører enkle tjenester for andre. Noen steder har ungdom utviklet slike tilbud som forener behovet for lommepenger og behovet for praktisk hjelp. Med penger som motytelse opphever man den usymmetriske hjelperelasjonen.

Mange kommuner så på frivillige primært som avlastere, de kunne lette byrden på profesjonelt personale ved å gjennomføre enkle oppgaver som å være besøksvenn, formidle omsorg, handle mat, følge til lege eller utføre mindre praktiske jobber i hus og hage.

Nærmiljø-tilnærmingen dukket først opp ved sentraler som ble samlokalisert med andre frivillige organisasjoner i egne lokaler. Der hvor de havnet sammen med idretten, barne- og ungdomsorganisasjoner, bygdelag og andre foreninger ble gjerne nærmiljø benyttet som felles, samlende overbygning. Samtidig opplevde mange at nærmiljøkonseptet ga rom for å overskride det ulikeverdige forholdet mellom «frivillige» og «svakstilte», for i nærmiljøet ble alle sett på som beboere, noe som fristilte dem fra belastende klientstatuser. Nærmiljøtilnærmingen fungerte dermed avstigmatiserende, her ble folk trukket inn i fellesaktiviteter ut fra et tilhørighetsperspektiv, og ikke ut fra klienstatus. Samtidig åpnet tilnærmingen for samarbeid med lokale foreninger utenfor det «sosiale» feltet. Å plassere sentralene i en nærmiljøkontekst ga dermed en løsning på det jeg foran kalte forankringsproblemet, og det ble lettere å få kontakt med andre deler av det lokale foreningslivet og trekke dem inn i sentralens aktiviteter.

Nærmiljøideene, som grunnkonsept for sentralene, dukker opp i siste del av 1990 – årene. Boka *Levende lokalsamfunn* (Østeraas 2002) ble skrevet av en som hadde fulgt sentralene på nært hold de første årene. Her ble de sosialpolitiske aspektene tonet nede, til fordel for nærmiljø-verdier.

Nærmiljøtanken var altså til stede allerede i forsøksfasen som et element ved noen sentraler, og som del av det mangfoldet som det var en hensikt å prøve ut. Men det var først da sentralene ble overført til Kirke- og kulturdepartementet i 2005 at nærmiljøperspektivet fikk en overordnet status.

Ny kurs

I juni 2004 vedtok regjeringen å samle all frivilligpolitikk i Kirke- og kulturdepartementet (Kkd). Bakgrunnen var Stortingsmelding nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* og tilleggsmeldingen fra 1998 (St.meld.nr. 44 (1997-98), hvor det ble slått fast at staten manglet sektorovergripende og allmenne retningslinjer for forvaltningen av tilskudd til frivillige organisasjoner. I Kkd ble det opprettet en egen avdeling som skulle ha et overordnet statlig ansvar for frivilligpolitikk, på tvers av departementale sektorgrenser. Hit ble tilskuddsordningen for sentralene nå flyttet. Med på lasset til Kkd fulgte flere av saksbehandlerne som hadde hatt ansvar for sentralene i Helse- og sosialdepartementet. Samarbeidsorganet FRISAM ble avviklet og interesseorganisasjonen *Frivillighet Norge* ble etablert. Også den med støtte fra staten, men nå som et selvstendig paraplyledd for nasjonale organisasjoner, plassert utenfor statsforvaltningen.

Flyttingen til Kkd hadde flere konsekvenser for sentralene. For det første ble båndene til statlige fagfelt som eldreomsorg, integrasjon av innvandrere, selvhjelpsorganisering, arbeidsledighet mm. svekket. De sterke og tydelige føringene til statlig sosialpolitikk som hadde preget sentralene fra starten i 1991, ble brutt.

Oppløsningen av FRISAM førte også til at sentralene mistet sitt overordnede paraplyledd uten å få noe nytt. *Frivillighet Norge* så ikke på sentralene som frivillige enheter, snarere utgjorde de et konkurrerende, offentlig element i kampen om statlige kroner. I arbeidet med Stortingsmelding nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle* mottok regjeringen innspill fra Frivillighet Norge som ga uttrykk for skepsis til den måten frivillighetssentralene ble drevet på:

> Frivillighetssentralene er svært ulike både hva angår eierskap, aktiviteter, åpningstider, antall ansatte og brukere. […] Enkelte frivillige organisasjoner rapporterer imidlertid om at frivillighetssentralene noen steder har utviklet tilbud i konkurranse med de frivillige virksomhetene. Andre steder har sentralene overtatt oppgaver som er det offentliges ansvar. […] Noen frivillighetssentraler synes også å ha en oppfatning av at de i realiteten er å regne som en selvstendig organisasjon[5].

I St.meld. nr. 39 (2006-2007) viste Kkd til den uroen som var oppstått rundt de kommunale sentralene. I meldingen het det følgende:

> Regjeringen vil fortsatt gi støtte til kommunalt eide frivillighetssentraler. Det legges vekt på tidligere undersøkelser som viser at type eierskap er av underordnet betydning for aktiviteten lokalt. Det er likevel en utfordring for kommunale sentraler å være bevisst på at de driver frivillig virke innenfor kommunale strukturer. Det er spesielt viktig å være tydelig på hva som faller innenfor det offentliges ansvar, og aktivt understøtte og stimulere lokal frivillig innsats og samarbeid med lokale foreninger og lag.
>
> Det er avgjørende at de kommunalt eide sentralene også i fortsettelsen ikke hemmer lokal frivillig virksomhet, men understøtter og stimulerer frivillig virksomhet lokalt (pkt. 27.2.7).

Her avviser regjeringen kritikken av de kommunalt eide sentralene, igjen med en underliggende begrunnelse om at *aktivitet er viktigere enn eierform*; å mobilisere frivillige til innsats er det primære, hvem som gjør det, er sekundært.

---

5. «Innspill til frivillighetsmeldingen». Sendt fra Frivillighet Norge til Kultur- og kirkedepartementet 13.12.07. http://www.frivillighetnorge.no/Dette_mener_vi/Frivillighetsmelding/Innspill_til_Frivillighetsmeldingen

Kanskje er dette det mest prinsipielle noen regjering til nå har sagt om sentralene. Samtidig søker regjeringen å reservere seg mot virkningene av sitt eget utsagn, ved å si at kommunale sentraler skal drive «frivillig virke innenfor kommunale strukturer». Departementet antyder her en arbeidsdeling mellom «kommunal frivillighet» og «frivillig frivillighet» som ikke har noe motsvar i virkelighetens verden. Som vi skal se, er det ikke mulig å påvise systematiske forskjeller i virkemåte mellom kommunalt og frivillig eide sentraler.

Implikasjonen av prinsippet *aktivitet er viktigere enn eierform* er at den statlige tilskuddsordningen for frivilligsentraler ikke ble reservert for frivillige organisasjoner. Kan en kommune organisere frivillige til det felles beste, er det fritt fram. Også en rekke andre offentlige tilskudd er aktivitetsorienterte; åpne for søkere med ulike eierformer (Lorentzen 2011).

I Stortingsmeld. nr. 39 (2006-2007) gir regjeringen en konkret beskrivelse av hvordan sentralene i fremtiden var tenkt å skulle fungere. Her het det at regjeringens mål var å utvikle *sektorovergripende nærmiljøsentraler* med stor bredde i de tiltakene sentralene engasjerte seg i, og hvor kultur- og fritidstiltak skal stå like sentralt som sosiale omsorgstiltak. Sentralene skulle, i følge meldingen, være «et koordinerende ledd mellom frivillige lag og organisasjoner og mellom det frivillige og det offentlige» og videre «ivareta rollen som pådriver og samarbeidspartner for lokalt frivillig engasjement og samspill mellom frivillig og offentlig virke» (St.meld nr. 39 (2006-2007), s. 204).

Påpekningen av at sentralene også skal ha en koordinerende funksjon var et viktig politisk signal fra regjeringen. Her bringes de norske sentralene på linje med andre europeiske land, som lenge hadde hatt koordinering som hovedformål. Samtidig utfordret regjeringen her det etablerte konseptet «sosialsentral» som jo ikke rommet noen slik koordineringsfunksjon.

Funksjonen utfordret også sentralene når det gjaldt å involvere lokalt foreningsliv, på tvers av sektorer. Foran viste jeg at mange sentraler hadde hatt store problemer med slik involvering i forsøksfasen, Ja, mange hadde til og med vansker med å trekke sine egne eiere inn i driften av sentralen. Viktige spørsmål blir dermed hva som hva som var forklaringene på denne uviljen, og hvordan den kunne overskrides. Dette blir viktige spørsmål for den videre framstillingen.

3

Dagens struktur

Ovenfor har jeg, i korte trekk, gjort rede for historiske utviklingstrekk rundt frivilligsentralene, fra oppstart i 1991 og fram til KKd's overtakelse av dem i 2005 og framhevingen av *nærmiljø* og *koordinering* som samlende stikkord for virksomheten.

Hvordan ser bildet ut i 2012? Nedenfor skal jeg trekke fram noen hovedfunn fra den nettbaserte Questback – undersøkelsen som inngår i dette prosjektet, og som ble gjennomført våren 2012. Det nettbaserte spørreskjemaet ble formidlet til samtlige sentraler, rundt 360 i tallet, og vi fikk svar fra 266, eller rundt 70 prosent. Den høye svarprosenten sikrer oss et representativt utvalg, med mindre de som ikke svarte har viktige felles kjennetegn. Under case – studiene besøkte jeg flere sentraler som ikke hadde besvart skjemaet. Noen av disse var sentraler med et klart svakere aktivitetsgrunnlag enn gjennomsnittet, eller med en praksis i utkanten av de retningslinjene departementet har trukket opp for anvendelsen av tilskuddsmidlene. Mye kan altså tyde på at det er de «flinkeste» og ivrigste sentralene som svarte på skjemaet, og at det derfor er en viss, om enn ubestemt, skjevhet i materialet.

Slik jeg beskrev innledningsvis, gir ikke disse dataene noe egentlig svar på spørsmålet om hva som utgjør sentralenes kritiske momenter. Men de gir en del pekepinner som jeg vil forfølge i case-studiene.

Bemanning

Et kontor, en daglig leder og en telefon utgjorde det opprinnelige grunnkonseptet som ble lagt for sentralene. De første årene fikk daglig leder stor frihet til å stake ut kursen, og det kan derfor være av interesse å vite mer om hvem som ble daglige ledere. Det viste seg at en overraskende stor andel var kvinner. Senere har, slik tabell 2 viser, andelen økt:

Tabell 2. Daglig leders kjønn, 1993, 1998 og 2012. Prosent

	1993	1998	2012
Mann	32	28	21
Kvinne	68	72	79

På ca. 20 år har mannsandelen blitt redusert med 11 prosent, i 2012 var bare to av ti daglige ledere menn. Hva kan forklare denne utviklingen? Det er nærliggende å tro at det store innslaget av kvinner henger sammen med at omsorg og kontaktskapende aktiviteter lenge har vært viktige aktiviteter ved alle sentraler. Mange daglige ledere har vært rekruttert blant kvinner med omsorgsutdannelse. Da vi undersøkte bakgrunnen til de daglige lederne i 1993, viste seg at 57 prosent var rekruttert fra kommunal helse-/sosialforvaltning, mens bare 9 prosent hadde vært ansatt i frivillig organisasjoner (Lorentzen 1995:41). Fire av to daglige leder var i 2000 over 50 år. (Lidén 2000). Relativt høy gjennomsnittsalder kan gjøre det enklere å få eldrebefolkningen i tale, men kan gjøre det tilsvarende vanskelig å få kontakt med de unge.

Den skjeve kjønnsrekrutteringen lar seg forklare for sentralenes første leveår, her er det kvinnenes sterke posisjon i omsorgsyrkene som forplanter seg til sentralene. Men hvorfor øker kvinneandelen i en periode da nærmiljøkonseptet står sterkt? Hvorfor blir «nærmiljø» et spesifikt kvinneanliggende? Dette spørsmålet er det ikke så lett å gi noe fullgodt svar på.

Daglig leders kjønn og alder og yrkesbakgrunn kan være viktig for å forklare aktivitetsprofilen ved den enkelte sentral. Fordi rollen som leder er åpen, er det vanligvis opp til daglig leder å fylle den. Den enkelte vil gjerne by på «seg selv», og vil vanligvis ha lettere for å forholde seg til enkeltmennesker som «snakker samme språk» og deler egne kulturelle koder.

I 1997 var 79 prosent av de daglige lederne ansatt i fulltidsstilling, i 2012 var tallet økt til 83 prosent. Samtidig registrerer vi at rundt en femtedel av alle sentralene – ca. 22 prosent – hadde ansatte lønnsarbeidere ut over daglig leder. Rundt halvparten hadde ett årsverk eller mer, i tillegg til daglig leder. Ca. 7 prosent oppga at de betalte «lønn» til frivillige – i hovedsak dreide dette seg om kompensasjon for kjøreutgifter (som jo ikke er å regne som lønn).

Case-studiene (som vi skal komme tilbake til) viste at en del daglige ledere så på egen arbeidskapasitet som en flaskehals som begrenser innslaget av nye aktiviteter. Med en slik opplevd begrensning blir det relevant å øke innslaget av ansatt personale, noe rundt en femtedel av sentralene har gjort til nå. Om kapasitetsproblemer kan la se løse på andre måter enn å utvide den betalte staben, er et spørsmål jeg skal komme tilbake til.

Geografisk dekning. Første generasjon sentraler besto altså av rundt 90 enheter, senere har nye sentraler blitt opprettet i takt med utvidelser av det statlige tilskuddet. For mange kommuner har statsstøtten vært et viktig, ofte avgjø-

rende insentiv for å etablere en sentral. Den gir sysselsetting med subsidierte midler, og samtidig anledning til å mobilisere flere frivillige, også dét til beste for kommunen. Mest vanlig er det med én sentral per kommune. Unntaket er storbyene, med Oslo i spissen, der en finner et stort antall sentraler. I storbyene fungerer bydeler på mange måter som kommuner, og det kan være naturlig med én sentral per enhet.

Har sentralene blitt spredt jevnt ut over kommune-Norge, eller er det noen fylker som har flere/færre enn andre? I tabell 3 viser *dekningsgrad*; dvs. andel kommuner som har frivilligsentral innen fylket.

Tabell 3. Sentraler per kommune, etter fylke. Prosent. 2012

	Sentraler	Kommuner	Dekningsgrad
Østfold [6]	19	18	83
Akershus	24	15	62
Oslo [7]	31	15	206
Hedmark	21	22	95
Oppland	21	26	81
Buskerud	19	21	90
Vestfold	9	14	64
Telemark	14	18	78
Aust-Agder	11	15	73
Vest-Agder [8]	15	15	80
Rogaland [9]	20	26	70
Hordaland [10]	20	33	58
Sogn og Fjordane	18	26	69
Møre og Romsdal	22	36	61
Sør-Trøndelag [11]	31	25	100
Nord-Trøndelag	17	24	71
Nordland	27	40	68
Troms	16	25	64
Finnmark	10	19	53

6. 4 sentraler i Fredrikstad, 2 i Sarpsborg
7. Bydeler erstatter kommuner
8. 4 sentraler i Kristiansand
9. 3 sentraler i Stavanger
10. 7 sentraler i Bergen
11. 6 sentraler i Trondheim

Tabell 3 viser at fylker har ganske store variasjoner i dekningsgrad. Noen har sentraler i samtlige kommuner, mens andre bare har i rundt halvparten. Svakest er dekningen i Hordaland og Finnmark, også Møre og Romsdal samt Troms har relativ svak dekning. Som vi skal se, skaper spredtbygde strøk og lange reiseavstander spesielle utfordringer for sentralene.

Likevel framgår det av tabell 3 at *spredtbygde kommuner har en større andel av landets sentraler enn tettbygde*. Byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, og Kristiansand har i underkant av halvparten av Norges befolkning. Likevel er bare ca. 10 prosent av landets sentraler som er plassert her. Selv om f.eks. Oslo har hele 31 sentraler fordelt på 15 bydeler, kan den underliggende befolkningen sentralen skal betjene være fem til ti ganger større enn det vi finner i mindre kommuner.

Tabell 4. Hva slags område betjenes av sentralen? Prosent

Område	Prosent
Storby	9,8
Middels stor by	11,3
Tettsted/liten by	35,3
Spredtbygd område	43,6

I 1994 var 28 prosent av sentralene plassert i storbyer, mens 33 prosent var plassert i spredtbygde områder (Lorentzen m.fl. 1995) Tabellen ovenfor viser at i 2012 hadde andelen sentraler i storbyer sunket til ca. 10 prosent, i spredtbygde strøk økt til 43. Veksten har med andre ord vært sterkest utenfor storbyene.

By/land

Trekk ved området sentralen skal betjene har stor innvirkning på både aktiviteter og måten den driftes på. Som nevnt har sentraler i mindre kommuner færre potensielle brukere å forholde seg til. Samtidig er avstandene mange steder store, noe som ofte krever at sentralen organiserer reiser for frivillige og brukere, eller er med på dekke reiseutgifter. Noen må også legge aktivitetene til flere tettsteder i kommunen, noe som skaper behov for lokaler og transportordninger. I storbyene bor flere mennesker på mindre områder, det skaper større brukergrupper og gir enklere rammer for aktiviteter.

Tabell 5. Aktiviteter, etter sentralens beliggenhet. Prosentandel sentraler som oppgir at de har hatt ulike aktiviteter sist måned

	By, tettbygd	Senter, spredtbygd
Kurs/aktiviteter for eldre	77	80
Hobby/fritidsaktiviteter for eldre	75	81
Turer/utflukter for eldre	67	77
Sosiale tiltak for innvandrere	68	63
Tiltak/aktiviteter for barn/unge	68	67
Telefontjenester, råd og veiledning	45	41
Selvhjelpsgrupper for spiseforstyrrelser	5	0
Selvhjelpsgrupper for angst, ensomhet, isolasjon	14	11
Selvhjelpsgrupper for sorg	11	7
Andre selvhjelpsgrupper	33	17

Tabell 5 viser at *tiltak for eldre forekommer noe oftere i spredtbygde områder enn i byene*. Rundt 80 prosent av sentralene i spredtbygde områder hadde aktiviteter for den eldre del av befolkningen.

Rundt 60 – 70 prosent av alle sentraler oppgir at de har tiltak for barn/unge og innvandrere. Som det vil framgå av casestudiene skjuler disse tallene betydelige forskjeller i omfanget av slike tiltak. Mange mindre kommuner har få innvandrere, og tiltakene for disse framstår som sporadiske og ofte tilfeldige. I motsatt ende av skalaen finner vi storbysentraler som eksplisitt er etablert for å gjøre noe for en voksende innvandrerbefolkning.

Selvhjelpsaktiviteter forekommer noe oftere i bymessige enn i «landlige» sentraler. Forklaringene er flere. Dels krever selvhjelpsorganisering et knippe personer med sammenfallende behov (som sorg, angst og liknende) for å kunne la seg arrangere. Dels forutsetter selvhjelp – som jo er en metode hvor det ofte oppstår stor fortrolighet mellom deltakerne – sikkerhet for at ikke personlige opplysninger ikke «lekker ut» i lokalsamfunnet. I store byer er det gjennomgående lettere å oppnå anonymitet for deltakerne enn i mindre, tette lokalsamfunn.

Vi undersøkte også om samarbeidet med andre lokale aktører ble påvirket sentralens beliggenhet:

Tabell 6. Samarbeid siste halvår om aktiviteter. Prosentandel som oppgir at de har samarbeid.

	By, tettbygd	Senter, spredtbygd
Pensjonister	84	90
Nærmiljø	74	75
Idrett/folkehelse	69	77
Sang/musikk	69	72
Barn/ungdom	68	69
Kultur/kulturminnevern	56	68
Funksjonshemmede	41	41
Festivaler	42	43
Miljø	27	27

Tabell 6 viser at innslaget av samarbeid med andre om aktiviteter gjennomgående er høyt ved alle sentraler. Pensjonister, aktiviteter i nærmiljøet og folkehelse er de aktivitetene som oftest utløser samarbeid med andre. Tilsynelatende innfrir mange sentraler den statlige forventningen om at de skal være et lokalt, koordinerende ledd.

Samtidig viser casestudiene at innholdet i det sentralene rapporterer som «samarbeid» varierer ganske kraftig. Grunnen er at «samarbeid» er et begrep med lavt presisjonsnivå. Som «samarbeid» oppgir de daglige lederne likt og ulikt, fra sporadiske møter, telefonsamtaler og informasjonsutveksling (vi holder hverandre underrettet) til tette og forpliktende bånd gjennom felles aktiviteter. Dermed kan både en telefonsamtale i ny og ne, felles deltakelse i lokale samarbeidsorgan og prosjektsamarbeid over lang tid fortolkes som «samarbeid», noe som blir ansett som et positivt trekk, noe de fleste gjerne vil rapportere mest mulig av. Den språklige uklarheten som ligger til grunn her skyldes uklar begrepsbruk fra oss, forskerne, og signaliserer ikke noen form for «problem» ved sentralenes måter å drive på. Samtidig er det viktig å være klar over at mange sentraler ikke har spesielt god kontakt med andre lokale foreninger, en utfordring jeg skal komme tilbake til.

Også forholdet til frivillige påvirkes av sentralens plassering. Tabell 6 viser oppfatninger av hvor lett/vanskelig det er å rekruttere frivillige:

Tabell 7. Hvor lett/vanskelig vil du si det er å rekruttere frivillige medarbeidere? Prosent

	By, tettbygd	Senter/spredtbygd
Svært lett/lett	48,6	39,7
Vanskelig/svært vanskelig	51,3	60,3

Tabellen viser at *50 til 60 prosent av sentralene oppfatter det som vanskelig eller svært vanskelig å rekruttere frivillige*. Casestudiene viser at rekrutteringstemaet er sammensatt; ikke bare kan det være vanskelig å finne nye frivillige, det kan også medføre atskillig arbeid for daglig leder å finne «ledige» folk til konkrete og akutte arbeidsoppgaver. Henvendelser fra kommunale etater (har du en frivillig som kan følge en funksjonshemmet til lege?) kan dukke opp uten forvarsel, men å framskaffe frivillige med kort frist er ikke alltid like enkelt. Mange eldre, frivillige har lange ferieopphold i utlandet, de er aktive på ulike arenaer og står ikke kontinuerlig til disposisjon for sentralen. Mange daglige ledere opplever mobilisering av frivillige som tidkrevende og slitsomt. Flere ønsker å redusere sentralens innslag av «en-til-en» tjenester og mange har allerede gjort det.

Tabell 7 viser også at *det oppfattes som vanskeligere å rekruttere frivillige i mindre sentra og spredtbygde områder enn i byene*. Forklaringen er ikke nødvendigvis at færre er frivillige slike steder, men kanskje det motsatte: På mindre steder må sentralen ofte konkurrere med et aktivt og levende organisasjonsliv om den frivillige arbeidskraften. På småsteder er eldrebefolkningen ofte aktivt integrert i det eksisterende foreningslivet, noe som innskrenker handlingsrommet for sentralen. I storbyene finner vi oftere «fristilte frivillige», dvs. personer som ikke tilhører noen organisasjon, men som ønsker å gjøre en frivillig innsats for et godt formål.

Forventningene fra kommunen

Som nevnt har det vært uttrykt politisk bekymring for at sentralene skulle bli for tett sammenvevd med lokale myndigheter, og dermed miste sin selvstendighet som frivillige, sivile aktører. Men det har nok først og fremst vært Storting og regjering som har hatt disse bekymringene. Mange sentraler har blitt opprettet fordi folkevalgte og ansatte lokalt har hatt et ønske om at sentralen skal kunne lette presset på de kommunale budsjettene, spesielt på omsorgsfeltet. I lokalsamfunnet rår gjerne pragmatiske hensyn og praktiske løsninger, kommunalt ansatte kan være ildsjeler i foreningslivet etter kl. 16, person er viktigere enn prinsipp og skillet mellom myndigheter og sivilsamfunn blir gjerne oppfattet som abstrakt. Samtidig rår det lokalt ofte betydelig konkurranse mellom frivillige aktører, som de nasjonale leddene konkurrerer også de om offentlig støtte, oppmerksomhet og anerkjennelse.

I 1998 registrerte vi at *hele 85 prosent av sentralene mottok henvendelser om å yte hjelp/støtte til enkeltpersoner fra kommunale instanser*. Det dreide seg gjerne om enkle oppgaver; som å følge eldre til lege, besøke enslige, hjelpe til med praktiske arbeidsoppgaver mm. (Lorentzen og Røkeberg 1998).

I 2012 *var andelen sentraler som mottok slike oppdrag redusert til 73 prosent*. Case- studiene viste at forklaringene på denne nedgangen nok er sammensatte. De typiske «sosialsentralene» mottar fortsatt mange henvendelser, og har et tett forhold til kommunen, vanligvis omsorgsetaten. Andre har gradvis beveget seg fra «sosialsentral» henimot det vi nedenfor kaller «nærmiljøsentral». Sentraler med nærmiljøprofil som ble intervjuet i case-studiene hadde alle over tid trappet ned innslaget av «en-til-en» koplinger. Slike koplinger ble oppfattet som tidkrevende og anstrengende arbeid, og etter hvert heller ikke i pakt med sentralens nærmiljøprofil.

Det kan altså se ut som om noen sentraler beveger seg vekk fra «en-til-en» arbeid, mobilisering av frivillige for å hjelpe enkeltstående brukere, samtidig som andre blir opprettet nettopp for slike formål.

Bildet av sentraler som har trapper ned sitt klassiske «sosiale» engasjement styrker seg når vi ser nærmere på hvilke *grupper* sentralen innretter sine aktiviteter mot. Vi spurte etter aktiviteter for småbarnsforeldre, innvandrere, barn/unge, funksjonshemmede, eldre og enslige mødre og fikk følgende svar. Det kreves bare én enkelt aktivitet overfor en gruppe i løpet av et halvt år for å kunne besvare spørsmålet positivt.

Tabell 8. Prosentandel sentraler som har en eller flere aktiviteter for bestemte målgrupper

Aktiviteter	Prosentandel
Telefontjenester, råd, veiledning	56
Tiltak for småbarnsforeldre	39
Sosiale tiltak for innvandrere	39
Selvhjelpsgrupper	34
Tiltak for barn og unge	32
Tiltak for funksjonshemmede	32
Turer/utflukter for eldre	29
Hobby/fritidsaktiviteter for eldre	22
Andre aktiviteter for eldre	21
Tiltak for enslige mødre	16

Tabellen viser at *mellom 16 og 40 prosent av sentralene hadde aktiviteter som var rettet inn mot nærmere angitte målgrupper*. For eksempel hadde 22 prosent hobby/fritidsaktiviteter for eldre, det var omtrent samme prosentsats som i 1997 (Se Lorentzen og Røkeberg 1998, s. 57).

Spørsmålet som lå til grunn for denne tabellen skapte reaksjoner fra flere sentraler. En grunn var at noen sentraler som hadde ikledd seg nærmiljøkonseptet, ikke lenger var orientert mot spesifikke *målgrupper*. Målgruppe - tenking er typisk for helse/sosialforvaltningen, som gjerne retter sine aktiviteter mot utsatte grupper med bestemte kjennetegn, diagnoser eller andre merkelapper. I nærmiljø – konseptet, der individer primært blir oppfattet som *beboere*, blir betydningen av slike merkelapper tonet ned. En del sentraler sa derfor fra om at de hadde vanskelig for å gi presise tall her, ikke fordi tiltakene ikke inkluderte personer med bestemte kjennetegn, men fordi personlige diagnoser ikke lå til grunn for rekrutteringen til tiltaket.

Spørsmål i Questback – undersøkelsen knyttet til målgrupper kan dermed virke som en «skivebom» for sentraler der denne tenkemåten er forlatt. Tiltak som har lokalbefolkningen som målgruppe – for eksempel en bydelsavis eller en festival – vil vanskelig la seg plassere i de forhåndsoppstilte kategoriene som fulgte dette spørsmålet. Men det finnes også mange sentraler som (fortsatt) anvender en slik målgruppe-tenking.

Samme innvending gjelder tabell 9 under. Den viser hvilke målgrupper sentralen anser som viktige, den uttrykker dermed strategiske vurderinger rundt hva sentralen ønsker å være og hvem den vil innrette seg mot. *Hjemmeboende eldre*, *innvandrere* og *enslige* utgjorde de tre viktigste målgruppene. Samtidig oppga færre enn halvparten av sentralene at dette var «svært viktige» målgrupper. Tallene bekrefter at *sosialt rettede aktiviteter står sentralt, men ikke for alle*. Hvilket må bety at det også er andre oppgaver som ansees som svært viktige, og de kommer ikke fram blant målgruppe – kategoriene.

Tabell 9. Hvor viktige er disse målgruppene for din sentral? Prosentandel som oppgir «svært viktig»

Hjemmeboende eldre	50
Innvandrere	45,1
Enslige	42,5
Barn/unge	41,7
Funksjonshemmede	24,4
Småbarnsfamilier	22,6
Institusjonsboende eldre	21,1

Sektorovergripende virksomhet

Et viktig element i nærmiljøkonseptet er kravet som følger statstilskuddet om at sentralene skal være *sektorovergripende*. Også dette et uttrykk for departemental tenkemåte, der sivile aktiviteter klassifiseres etter hvilket segment av forvaltningen (sektor) de hører hjemme i. Sentralene ble til innenfor sosialsektoren, og de klassiske «sosialsentralene» har gjerne holdt seg innenfor den lokale helse/sosialforvaltningens arbeidsområde. Kravet om å fungere sektorovergripende kom til da det statlige ansvaret for sentralene ble flyttet til det nåværende Kulturdepartementet. Hensikten med kravet er å bringe sentralene inn på flere organisasjons-/forvaltningsområder, som f.eks. kultur, idrett, barn/ungdom og miljø. Tilskuddsordningen spesifiserer ikke hvilke andre sektorer staten ønsker at sentralene skal gå ombord i.

Har sentralene fanget opp den statlige forventningen om å bli sektorovergripende? Inntrykket fra case-studiene var at det har de avgjort. Hovedinntrykket var at både styre og daglig leder har forstått hvilke intensjoner departementet søker å formidle med denne termen. Men det viste seg at også «sektorovergripende» er et begrep som kan forstås på mange måter. Ved én typisk sosialsentral deltok sentralen én gang per år som medarrangør i en sommerleir for barn. Det var nok, mente eierne, til å innfri kravet om å være «sektorovergripende». Selv om slike eksempler hører til unntakene, er det likevel en rekke sentraler som har «hengt seg på» et arrangement i regi av andre for å kunne innfri kravet til å være «sektorovergripende». I slike tilfeller fortsetter sentralen i all hovedsak som før, og det statlige kravet fører ikke til nevneverdige kursendringer i måten sentralen drives på.

En måte å undersøke hvor sektorovergripende sentralene er, er å spørre om hva slags frivillige organisasjoner de samarbeider med. Det har jeg gjort i tabell 10. Men også her gjelder det at måten den enkelte respondent har fortolket termen *samarbeid* på, nok vil variere en god del.

Tabell 10. Andel sentraler som oppgir samarbeid siste halvår med frivillige organisasjoner. I prosent.

Pensjonister	86,8
Nærmiljø	74,4
Idrett/folkehelse	72,6
Sang/musikk	69,9
Barn/ungdom	68,4
Kultur/kulturminnevern	61,3
Funksjonshemmede	59,8
Festivaler	57,1
Miljø	26,7

(N=266)

Tabell 10 viser at i underkant av 90 prosent oppga samarbeid med pensjonistorganisasjoner, noe som understreker *eldrebefolkningens* sterke posisjon ved sentralene. På andreplass kommer nærmiljøorganisasjoner, og på tredje folkehelse og idrettsorganisasjoner. Nederst finner vi miljøorganisasjoner som i det store og hele har liten tilknytning til sentralene.

Jeg ble overrasket over hvor høye flere av disse prosentsatsene var. Under case-intervjuene fant jeg for eksempel svært få eksempler på aktiviteter som bandt sammen sentraler og den frivillige idretten. At hele 72 prosent oppgir slikt samarbeid må ha sin forklaring i et forhold jeg gjorde rede for foran: *Samarbeid* er en svært elastisk term, og en eller annen form for kommunikasjon i løpet av året med «noen» fra den frivillige idretten kan være tilstrekkelig til å svare positivt på spørsmål om «samarbeid». Den viktigste lærdommen her er at «samarbeid» både kan bety *informasjonsutveksling* og *felles aktivitet*. Mange sentraler utveksler hyppig informasjon, færre har mange aktiviteter som involverer andre lokale lag/foreninger. At man møtes og snakker sammen lokalt, er ikke ensbetydende med at man utvikler aktiviteter sammen.

Sosiale medier

Da sentralene oppsto, var ansikt – til – ansikt kontakt et viktig formål. Venstrepolitikeren (og senere justisminister) Odd Einar Dørum ville bruke betegnelsen *landhandel* på sentralene. Landhandelen hadde fra gammelt av vært et sted der folk møttes og utvekslet nyheter og informasjon. En slik funksjon skulle også være viktig for sentralene, og den krevde åpne og lett tilgjengelige lokaler.

Spørsmålet er om bruken av sosiale medier kan svekke betydningen av lokale møteplasser. Hvor utbredt er bruken av slike medier?

I løpet av det siste tiåret har bruken av *Internett* spredd seg ved sentralene. En felles logo og en standardpresentasjon av hva som er sentralens hensikt fyller gjerne web-siden som mange har opprettet. Questback-undersøkelsen viste at *75 prosent av sentralene hadde egen Internett-side*, mens *48 prosent var registrert på Facebook*. Vi stilte spørsmål om hvor viktig de to mediene var for å gjennomføre en del viktige oppgaver.

Tabell 11. Hvor viktig er egen web-side og Facebook? Andel som har svart «svært viktig» på spørsmål om hvor viktige mediet er for å

	Web-side	Facebook
Spre info om sentralens aktiviteter	50,5	57
Kontakt med lokale foreninger/lag	24,2	25
Rekruttere frivillige	19,2	31,3
Rekruttere brukere	14,1	22,7
Motta synspunkter om egne aktiviteter	10,6	24,2
Kontakt med nasjonale, frivillige organisasjoner	12,1	13,3
Diskutere sentralens innhold	5,6	16,4

Hovedinntrykket her er at sosiale medier, for de aller flestes vedkommende, ikke er et spesielt viktig bindeledd mellom sentral og frivillige/brukere. Henvendelser fra sentralens leder til frivillige, om de har tid og anledning til å stille opp, blir vanligvis formidlet per telefon.

Under case-intervjuene kom jeg over enkelte sentraler som brukte «nettet» vesentlig mer aktivt enn andre. Dette var steder som hadde relativ unge ledere, og som hadde bred kontakt med ungdom. Typiske «sosialsentraler» som jeg besøkte hadde gjerne en kvinnelig, daglig leder på 40- 60 år, og et oppland av eldre frivillige og brukere. Sentralen hadde gjerne egen Internett-side som inneholdt nødvendige kontaktopplysninger, men var ikke oppdatert på annen informasjon, og ble heller ikke aktivt brukt i kontakten med frivillige/brukere.

Tabell 11 viser at både egen w*eb-side og Facebook primært brukes til å spre informasjon om sentralens aktiviteter til en uspesifisert omverden*. Ikke overraskende viser det seg at Facebook oftere åpner for *interaktiv* kommunikasjon enn websiden. 20 til 30 prosent av dem som har egen Facebook side forteller at de benytter den til å rekruttere frivillige og brukere. Rundt en fjerdedel fikk tilbakemeldinger på egne aktiviteter via Facebook.

Da jeg oppsøkte et tilfeldig utvalg av slike hjemmesider var det forholdsvis få som var oppdaterte. Noen brukte websiden til å publisere referater, ofte med bilder fra gjennomførte arrangementer. Her fant vi kontaktinformasjon, opplysninger om eierskap mm, men lite «løpende» informasjon om arrangementer og tilstelninger. Noen steder så ikke hjemmesiden ut til å ha vært i bruk etter at den ble opprettet. Noen la også ut årsmeldinger og styrereferater på web-siden.

En sentral i en av de store byene betalte årlig et betydelig beløp for å «poppe opp» øverst når noen oppga «frivillige», «frivillig innsats» og «frivilligsentral» som søkeord. På denne måten håpet sentralen at den ville kapre personer som ønsket å gjøre en frivillig innsats og som lette etter et sted å henvende seg. Men etter hvert ble denne «investeringen» sett på som mindre vellykket, først og fremst fordi potensialet for flere frivillige lå i nærmiljøet; hos barn, unge og eldre. Dette var grupper som vanligvis ble rekruttert gjen-

nom lokale, kilder. Sentralen hadde derfor bestemt at den ville satse på plakater i nærmiljøet, som metode for å rekruttere interessenter.

Nettverksgrupper

Ordningen med nettverksgrupper for daglige ledere ble som nevnt etablert i 1996. Mange hadde gitt uttrykk for at de følte at ansvaret for driften hvilte på dem alene, og turn-over av daglige ledere hadde i en periode vært stor. Nettverkene skulle være en måte i stimulere fagutviklingen mellom ulike sentraler på, og de skulle skape samtalefora for erfaringsutveksling.

En undersøkelse fra 2000 viste at flertallet av de daglige lederne var fornøyd med å delta på nettverkssamlinger (Lidén 2000). Samlingene omfatter både utveksling av ideer og erfaringer, sosialt samvær og kollegaveiledning. Gruppene er dannet ut fra geografisk beliggenhet. Nettverksgruppene bidro til at de daglige lederne utviklet en felles forståelsesramme for sitt arbeid. Denne er erfaringsbasert ved at den kontinuerlige refleksjonen rundt praksisfeltet i liten grad er knyttet til teoretiske diskusjoner og profesjonskunnskap, men bruker en form for aksjonslæring som tar utgangspunkt i konkrete problemer lederne selv definerer ut fra det daglige arbeidet.

Veiledningsnettverk innebærer en fagliggjøring av arbeidet til daglige ledere ved at de utvikler en abstrakt kunnskap om eget arbeidsfelt og etablerer noen standarder for arbeidet. Gruppene bidrar også til etisk bevissthet i utøvelsen av yrket. Fagliggjøringen foregår ikke gjennom å utvikle formelle retningslinjer, men gjennom muntlig overleveringer, og er dermed bevegelig og mindre konsensusorientert enn det en finner innenfor mange større og mer etablerte yrkesgruppe. De ansatte i frivillighetssentralene utgjør således ikke en profesjon i ordets tradisjonelle forstand.

Denne rapporten inneholder ikke noen egen oppfølging av hvordan de regionale nettverkene fungerer. Under intervjuene med daglige ledere stilte jeg spørsmål om hvor fornøyde de var med egen nettverksdeltakelse. De aller fleste svarte positivt bekreftende; deltakelsen her var viktig for dem, ga «påfyll» og nye impulser, og skapte tilhørighet til kolleger. Men sentraler som fungerte annerledes enn flertallet ga også uttrykk for at de ikke fikk gehør for sin måte å «tenke sentral» på.

Eierskap

«Eierskap» kan sees som et kritisk moment i driften av frivilligsentraler, hovedsakelig fordi *eierform* – som forening, stiftelse, andelslag med mer – gir ulike grupper formell tilgang til sentralen. De kan dermed være med på å bestemme hva slags aktiviteter sentralen skal drive, og de kan øve innflytelse på den langsiktige utviklingen. Aktivt eierskap gir dermed også en *forankring* av sentralen i lokalsamfunnet.

Da Sosialdepartementet utlyste forsøksmidler i 1990, ble det som nevnt ikke lagt vekt på at «frivillighetssentraler» nødvendigvis skulle være eid og drevet av frivillige organisasjoner. Departementet ønsket å mobilisere individuell, frivillig innsats på det sosiale området, rammene rundt var en mindre opptatt av. Resultatet ble et mangfold av eiertyper der en kan trekke et hovedskille mellom *sivile* og *kommunale* former, dvs. sentraler eid og drevet av menigheter, foreninger, stiftelser, andelslag med mer på den ene siden, og slike som var eid av *kommunen* på den andre. Til tider gikk kommunale og frivillige aktører sammen om å drive en sentral, da kunne det være vanskelig å avgjøre hvor eierskapet egentlig hørte hjemme. I evalueringen av forsøksfasen i 1994 benyttet vi *arbeidsgiveransvar for daglig leder* som kriterium for å plassere eierskapet. Når dette lå hos en kommunal aktør ble sentralen klassifisert som «kommunal».

Tabell 12 viser hvordan eierskap har utviklet seg i de rundt 20 årene sentralene har eksistert:

Tabell 12. Sentraler etter eierform, i prosent. 1991/92, 1997 og 2012

Eierform	1991/92	1997	2012
Uavhengig*	4	24	31
Organisasjonseid**	60	32	27
Kommunal	36	44	43
Antall sentraler	96	166	266***

*Kategorien «uavhengig» rommer stiftelser, aksjeselskap, samvirkelag og andelslag

** Kategorien rommer sentraler eid av frivillige lag og foreninger, samt sentraler eid av menigheter og religiøse (frivillige) organisasjoner

*** Dette er sentraler i vårt utvalg, det totale antall sentraler ligger på ca. 350

Tabell 12 viser at det skjer en del endringer i eierstrukturen fra oppstart i 1991 og fram til 1997. *Andelen sentraler med «frivillig» eierskap halveres, samtidig som andelen kommunale sentraler stiger*. Målt i reelle tall betyr det at veksten i antall sentraler med «frivillig» eierskap vokser langsommere enn de andre kategoriene. I samme periode skjer det også *en kraftig vekst i andelen sentraler med uavhengige eierformer* (som stiftelser, andelslag mm.).

Da vi tidligere undersøkte sentralenes valg av eierformer, fant vi at mange sentraler valgte de uavhengige formene stiftelse, andelslag, samvirkelag eller aksjeselskap fordi disse gjorde det mulig å involvere et større antall lokale aktører i driften av sentralen, som dermed fikk en bredere forankring enn dersom eierskapet hadde ligget hos én enkelt frivillig forening (Lorentzen og Dugstad 2008) *Valg av eierform kan altså reflektere ønsker om å trekke med flere aktørgrupper*

Tabellen ovenfor viser at i årene mellom 1997 og 2012 *forsterker* denne tendensen seg. Det totale antallet sentraler vokser kraftig, andelen «uavhengige» sentraler vokser kraftigst og utgjorde i 20912 en knapp tredel av alle.

Tabell 12 viser også at *kommunalt eide sentraler utgjør den største andelen, med rundt 43 prosent i 2012*. *(*Siden antall sentraler denne prosentsatsen baserer seg på er ca. 70, kan andelen være noe høyere eller lavere).

Om kommunalt eie disponerer for særegne arbeidsmåter eller oppgaver, er et tema som har stått sentralt i forskningen om sentralene. Tabell 12 viser sammenhenger mellom eierskap og aktiviteter ved sentralene:

Tabell 13. Aktiviteter etter eierform. Prosentandel som oppgir at de har aktiviteter.

	Sivilt eierskap	Kommunalt eierskap
Kurs/aktiviteter for eldre	78	80
Hobby/fritidsaktiviteter for eldre	79	75
Turer/utflukter for eldre	73	68
Tiltak/aktiviteter for barn/unge	68	68
Sosiale tiltak for innvandrere	58	65
Telefontjenester, råd og veiledning	42	46
Tiltak for småbarnsforeldre	38	39
Tiltak/aktiviteter for funksjonshemmede	33	30
Andre selvhjelpsgrupper	25	28
Tiltak/aktiviteter for enslige mødre	14	18
Selvhjelp for angst, ensomhet, isolasjon	12	13
Selvhjelp for sorg	9	9
Selvhjelp for spiseforstyrrelser	3	2

Tabellen viser at det i 2012 var svært små forskjeller mellom kommunalt og privat eide sentraler når det gjelder aktivitetsprofil. Tallene bekrefter dermed tidligere forskning som har kommet til samme resultat. I en undersøkelse fra 1998 som belyste betydningen av eierskap konkluderte forfatterne slik:

> (…) *eierskap i dag – i 1998 – betyr svært lite for aktivitetsprofilen ved sentralene*. Dette betyr at sentralene i det store og hele driver med de samme aktivitetene, uavhengig av hvem som eier dem. (…) Kommunale, frivillige og uavhengige sentraler driver stort sett med det samme. Hovedtyngden av gjøremål ligger innenfor helse- og sosialsektoren, med en overvekt av gjøremål rettet mot eldre og «sosiale» problemer (Lorentzen og Røkeberg, 1998, s. 60).

Vi kan altså konkludere med at når aktiviteter registreres slik vi har gjort her, har ikke eierform vesentlig innflytelse på måten sentralen drives på. Men det kan likevel tenkes at det finnes viktige forskjeller som kan knyttes til eierform. Dette temaet skal jeg komme tilbake til.

Tabell 14. Samarbeid om aktiviteter siste halvår, etter eierskap. Prosentandel som oppgir samarbeid

	Sivilt eierskap	Kommunalt eierskap
Kultur/kulturminnevern	54	71
Sang/musikk	65	77
idrett/folkehelse	66	81
Barn/ungdom	66	71
Miljø	30	22
Nærmiljø	75	73
Pensjonister	84	90
Funksjonshemmede	41	41
Festivaler	42	45

Tabell 14 viser at *kommunale sentraler gjennomgående har et noe høyere samarbeid med frivillige organisasjoner enn de som har sivilt eierskap*. Funnet bekrefter en observasjon jeg skal komme tilbake til: Fordi det ofte rår et element av konkurranse mellom lokale foreninger som arbeider på samme felt, kan det til tider oppstå motvilje mot å samarbeide med sentraler som er eid av enkeltstående, frivillige organisasjoner. Tanken er at aktiviteter i regi av sentralen vil kaste glans over eieren, mens samarbeidende foreninger kommer i skyggen. Jeg har også registrert at det kan virke som om sentraler som er forankret i religiøse foreninger til tider har mindre samarbeid enn mange andre. Også dette temaet skal jeg komme tilbake til nedenfor.

Motvilje mot samarbeid kan også være *økonomisk* forankret. Lokale foreninger vil gjerne hente sine midler fra samme lokale post, der mer midler til én nødvendigvis betyr mindre til de andre. Dersom sentralen, eid av én fore-

ning, søker midler til samarbeidsprosjekter, vil det kunne føre til mindre bevilgning direkte til de samarbeidende organisasjonene. En slik mistanke kan i seg selv være nok til å skygge unna samarbeid.

Gjennomgangen over bekrefter at eierskapets juridiske form ikke har stor innflytelse på hvordan sentraler fungerer. Men åpenbart finnes det sentraler som fungerer bedre enn andre, hva er det da som er bestemmende for graden av suksess?

På et senere punkt i denne framstillingen skal jeg vise at omfanget av samarbeid med lokale, frivillige aktører kanskje er den viktigste faktoren for å forstå suksess. En sentral må kunne stimulere innsatsen i *andre* deler av det lokale foreningslivet, først da kan en snakke om suksess. Men evnen til å involvere andre ser ikke ut til å være resultat av sentralens eierform, men av andre forhold.

Målgrupper

Tabell 15. Hvor viktig er følgende grupper som målgrupper for sentralen? Prosentandel som oppgir «svært viktig»

	Sivilt eierskap	Kommunalt eierskap
Hjemmeboende eldre	53	46
Enslige	42	44
Barn/unge	42	42
Innvandrere	44	47
Institusjonsboende eldre	25	16
Funksjonshemmede	24	25
Småbarnsfamilier	23	21

Tabell 15 viser at *kommunalt eide sentraler er mindre opptatt av eldre enn de privat eide*. Det kan virke overraskende, men forklaringen er sannsynligvis at de kommunalt eide sentralene lokalt ofte er plassert under kulturforvaltningen, som jo ikke har de eldre som sin primære målgruppe.

I årene mellom 1997 og 2012 skjedde det små forandringer i eierstrukturen. Fortsatt utgjorde de kommunale sentralene i overkant av 40 prosent, andelen uavhengige sentraler styrket seg noe på bekostning av de organisasjonseide, som fortsatte å tape terreng. Her må det legges til at frivillige organisasjoner også kan inngå i samarbeidsrelasjoner med andre, f.eks. i andelslag eller aksjeselskap og kan dermed være hyppigere representert enn det rent organisasjonseierskap tilsier.

Eget styre. Så og si samtlige sentraler, 97 prosent, hadde eget styre i 2012, mot 98 prosent i 1995. Det er vanligvis kommunalt eide sentraler som ikke har eget styre. Her kan daglig leder være direkte underlagt en avdeling i kommuneforvaltningen, sentralen framstår da som et forvaltningsorgan. I

casematerialet inngikk én sentral der bydelsutvalget fungerte som styre for sentralen.

Flaskehalser

En frivilligsentral er en organisatorisk enhet som skal realisere bestemte mål, og som vil oppleve at ulike forhold begrenser mulighetene for målrealisering. Den nærmeste til å se sentralens begrensninger er *daglig leder*. Hun vil være nærmest sentralens praksis, og vil være den nærmeste til å få øye på forhold som sperrer for en høyere grad av måloppnåelse. I Questback-undersøkelsen stilte jeg derfor spørsmål om daglig leders syn på hindre for bedre måloppnåelse:

Tabell 16. Hvor viktig mener du følgende forhold er for å få til en bedre praksis ved sentralen? Prosentandel som oppgir «svært viktig»

Bedre samarbeid med andre frivilligsentraler	59,8
Bedre samarbeid med kommunale instanser	59
Bedre samarbeid med styret	56,4
Bedre kontakt med kulturdepartementet	54,6
Bedre samarbeid med frivillige organisasjoner	50,8
Flere frivillige	46,5
Bedre økonomi	40,5
Bedre datautstyr	34,2
Flere ansatte	31,6
Bedre lokaler/kontorer	30,8

Det mest overraskende her er at det er *samarbeidsrelasjoner* som oppgis som de viktigste flaskehalsene for bedre praksis. Samarbeid med andre sentraler, kommunen, styret, Kkd og frivillige organisasjoner sees som de viktigste begrensningene. I nederste del av denne ønskelisten finner vi ønsker om bedre materielle ressurser for sentralen selv: Penger, utstyr, lokaler.

Dette er på mange måter et overraskende funn, det peker i retning av at *mange sentraler har et forankrings- tilhørighets- eller identitetsproblem*. Da jeg la fram disse funnene for daglige ledere under case-intervjuene, viste det seg at de speilte ulike typer behov:

Bedre samarbeid med andre sentraler rommer ofte et ønske om *fagutvikling* Mange daglige ledere ga uttrykk for at de var usikre på hvordan de skulle møte strategiske utfordringer, og hvordan de skulle takle krav og forventninger fra frivillige, brukere, styre og kommunale aktører. Profesjonalisering av deres egen rolle ble sett på som en måte å møte disse utfordringene på.

Bedre samarbeid med kommunen og med Kulturdepartementet rommet til tider ønsker om å bli «sett», verdsatt og akseptert, med et håp om at økt aner-

kjennelse også vil gi bedre ressurstilgang. Siden styringssignalene fra Kkd er relativt sparsomme, var mange usikre på hva departementet egentlig ønsket de skal drive med. Etter at FRISAM ble nedlagt har sentralene manglet et nasjonalt ledd som kopler dem til statsforvaltningen. Problemet forsterkes av at den aktive avvisningen av sentralene hos *Frivillighet Norge* som jo overtok den nasjonalt koordinerende funksjonen etter at FRISAM ble nedlagt. Mangelen på nasjonalt, koordinerende ledd gjør det vanskeligere å drive nasjonal fagutvikling for sentralene.

Bedre samarbeid med frivillige organisasjoner rommet vanligvis et ønske om å kunne inkorporere flere sivile aktører i sentralens aktiviteter. Som nevnt opplevde noen at det etablerte foreninger kunne være skeptiske til fellesaktiviteter med sentralen.

Det er også verdt å merke seg at rundt en tredel av sentralene ønsker seg bedre *bemanning* og bedre *lokaler*. At bemanning sees som en flaskehals er et uttrykk for at daglig leder ser sin egen arbeidskapasitet som den viktigste begrensningen for en sentral med flere aktiviteter. Når lokalene sees som flaskehals er det gjerne et uttrykk for at å samle folk er en viktig funksjon, når lokalene er fullbooket vil sentralen ha problemer med å øke innsatsen. Disse temaene skal jeg komme tilbake til.

I Questback-undersøkelsen spurte jeg også om daglige lederes deltakelse i nettverk eller organ *utenfor* frivilligsentralene. Rundt 60 prosent oppga at de deltok i lokale/kommunale samarbeidsorgan for frivillige organisasjoner.

Da jeg gjennomførte casestudiene spurte jeg daglige ledere om hva de oppfattet som de viktigste flaskehalsene for å utvide virksomheten ved sentralene. Resultatene av disse utspørringene var på mange måter overraskende, og supplerte den informasjonen som kom fram gjennom Questback – undersøkelsen. På mange måter var det daglig leders fortolkning av egen rolle som kom fram gjennom intervjuene. Nedenfor har jeg «stilisert» denne informasjonen ved å løfte fram idealtypiske forståelser av hva sentralen skal være.

Sentralen som møteplass. Mange daglige ledere bruker møteplass – metaforen når de skal beskrive sentralens identitet. Men hva innebærer det egentlig å være en «møteplass»? Da jeg intervjuet daglige ledere ble jeg slått av at mange steder danner *lokalene* rammen for møteplass – funksjonen. Her kan grupper møtes, andre foreninger få plass til sine aktiviteter, en kan servere mat og drikke og stelle i stand sosiale arrangement, som det ofte er mange av ved en sentral:

> Daglig leder gir uttrykk for at dette er en svært godt innarbeidet sentral. Den fylles i første rekke opp med aktiviteter som trekker veksler på huset som fysisk ramme. Mandag til torsdag selges varm lunsj. Ellers er det mange språkkurs som fyller lokalene. Språkkursene fungerer som en inngang for sosiale behov, sier daglig leder. Ellers kan en male, skrive på pc, jobbe i hage eller drivhus, delta i bruktbutikken, med mer.
>
> Mange organisasjoner henvender seg hit fordi de har behov for lokaler, sier daglig leder, nå er det rundt 30 lag og foreninger som benytter huset.
> Flaskehalsen for oss er lokalene, sier hun. Når alle rom er disponert har ikke sentralen kapasitet for flere aktiviteter.

Denne sentralen kan stå som representant for en stor gruppe der *fysiske fasiliteter* sees som den primære ressursen sentralen har å bidra med i lokalsamfunnet. Dels ved å arrangere egne aktiviteter, dels ved å låne/leie ut lokalene til andre. Det er disse funksjonene som gir grunnlag for å kalle sentralen en *møteplass*. For mange av disse møteplass-sentralene legger *eldrebefolkningen* grunnlaget for et stort mangfold av aktiviteter[6].

Felles for sentraler av dette slaget er oppfatningen av at når *lokalene er fullbooket er sentralens kapasitet fylt,* da er grensene for yteevnen nådd, flere aktiviteter vil eventuelt krever større eller flere lokaler. I intervjumaterialet var det enkelte sentraler som hadde kommet til dette punktet, og som fikk tar i «satellitt – lokaler», gjerne beliggende på mindre steder, som de kunne arrangere aktiviteter i.

La lokalene grunnlag for tettere samarbeid mellom lag og foreninger? Noen daglige ledere så leie som en mulighet til å få kontakt med foreninger, for i neste runde å knytte dem tettere til sentralens aktiviteter. Andre gjorde få eller ingen slike forsøk, de nøyde seg med å administrere lokaler og egeninitierte aktiviteter. Ved sentraler som la stor vekt på lokaler ikledde daglig leder seg gjerne rollen som «bestyrer»; en som koordinerte bruken av lokalene og sørget for at de ulike deltakeres behov ble ivaretatt.

Sentralen som fasilitator. I en annen utforming blir sentralens kapasitet knyttet til *daglig leders arbeidskapasitet*. Daglig leder ser seg selv som en tilrettelegger av frivillige aktiviteter, en fødselshjelper og pådriver som bidrar til at andre lag og foreninger får i stand egne aktiviteter. Denne rollen innebærer ikke at egne lokaler er uten betydning, men at mange gjøremål finner sted på utsiden av lokalene; hos andre, i lokalsamfunnet, i offentlige institusjoner eller andre steder.

---

6. Som strikkekafé, trening for slagrammede, parkinsongruppe, språkkurs, trim, matkurs, teater, sang, drama, seniordans, håndarbeidskafé, julemarked, seniortreff, middagsservering, kulturkafé, ettermiddagskaffe, gladsang mm.

4

Kritiske momenter

I innledningen skrev jeg at jeg case- studier ofte kan ende opp med beskrivelser som er så detaljerte at det kan være vanskelig å skille viktige fra mindre viktige trekk. Jeg bestemte meg derfor for å kondensere casene mine til det jeg kalte *kritiske momenter*. Kritiske momenter sirkler rundt avgrensede forhold ved sentralenes liv og virke, som fødsel, eierskap, lokaler, aktiviteter med mer. Måten kritiske momenter håndteres på, av daglig leder, eiere eller andre, har stor innvirkning på sentralens muligheter for å nå sine mål. Nedenfor gjør jeg rede for ti slike momenter, *nemlig forankring, eierskap, fødsel, lokale forventninger, styring og styringsstruktur, samarbeid og verdier, økonomi, integrasjon, lokaler* og *daglig leder*

Forankring

Foran gjorde jeg rede for at sentralene, da de ble opprettet, skapte et nytt organisatorisk landskap mellom «stat» og «sivilsamfunn». For å kunne inspirere lokal foreninger til innsats krevdes en form for forankring i lokalsamfunnet. Med «forankring» menes at sentraler har støtte og anerkjennelse hos lokale aktører, at de kan trekke veksler på andres ressurser og at de finner sin plass i den lokale aktivitetsfloraen. Casestudiene tyder på at mange sentraler sliter på dette punktet, de har underveis hatt problemer med å skaffe seg bred forankring lokalt og må tilpasse aktivitetene deretter.

Forankringsproblemet henger nært sammen med sentralens fødsel og eierstruktur. La meg derfor se nærmere på disse to aspektene.

Eneeie og flereie

I tabell 11 viste jeg at i løpet av en tjue års periode har andelen sentraler eid av enkeltstående, frivillige foreninger blitt redusert med rundt 50 prosent – fra 60 prosent i 1992, til 27 i 2012. I samme periode har andelen sentraler med uavhengig eierform – stiftelse, samvirke, andelslag – økt fra 4 prosent til 31. Denne utviklingen, der relativt flere sentraler har et bredere knippe organisasjoner i ryggen, kan sees som en *reaksjon* på de samarbeidsproblemene som

eneeie skaper. Det kan tenkes at flere eiere gir sentralen en bredere plattform og gjør det enklere å få til samarbeid. (Dette poenget kommer jeg tilbake til nedenfor)

Men betydningen av eierskap mer sammensatt enn som så. Nedenfor skal jeg vise at formell eierstruktur ikke gir den hele og fulle sannhet om hvem som engasjerer seg i sentralen. *Reell* og *formell* deltakelse er to forskjellige ting.

Fødsel

Et kritisk moment i en hver frivilligsentrals liv er prosessen som går forut for etableringen. Hvem tok de første initiativene, hvor omfattende var det forberedende arbeidet? Hvem sto fram som eier av sentralen? Da jeg intervjuet daglige ledere fikk jeg dem til å fortelle om hvordan sentralen var blitt til. Påfallende ofte – synes jeg – var det mulig å spore en sammenheng mellom fødselsprosessen og sentralens videre skjebne.

En frivilligsentral oppstår ikke i et vakuum. I et hvert lokalsamfunn finner vi en flora av lag og foreninger knyttet til idrett, kultur, nærmiljø, med mer. På små steder vet folk flest om hverandre, og foreninger er gjerne kjent gjennom sine ledere og tillitsvalgte. Noen ildsjeler går ofte igjen – de har verv flere steder, og gjerne en jobb som gjør det mulig å utfolde sitt frivillige engasjement. Mange ildsjeler har også politiske verv, og kan dermed øve innflytelse fra flere posisjoner samtidig.

Mellom ulike lokale lag og foreninger kan det til tider eksistere et *spenningselement*; formet som motsetninger eller konkurranse. Slike spenninger er ikke nødvendigvis uttalte, de manifesterer seg sjelden som åpne konflikter og det er vanskelig å få folk til å snakke om dem. Kampen om kommunale ressurser kan få motsetninger til å blusse, privilegier til noen på bekostning av andre kan være med på å nøre opp under motsetninger. Foreninger som er flinke til å markedsføre seg selv, kan stille andre i skyggen.

Opprettelse av en frivilligsentral vil nesten alltid få konsekvenser for det lokale foreningslivet, og dermed påvirke den likevekten som eksisterte på forhånd. Typiske «sosialsentraler» vil gjerne bevege seg inn på enemerkene til pensjonist-, pasient-, og humanitære foreninger. Her vil det kunne oppstå rivaliseringer, konkurranse om kommunale midler og om frivillige/brukere. Vil den nye sentralen for eksempel sette i gang tiltak for eldre? Hvordan vil disse eventuelt berøre eldresenterets aktiviteter? Hvordan vil sentralens rekruttering av frivillige påvirke andre denne ressurstilgangen for andre lag og foreninger?

I den første rapporten om sentralene som ble utgitt i 1995, het det følgende:

> En del pensjonistorganisasjoner reagerte negativt på ideen om en frivillighetssentral. Men også andre organisasjoner så sentralen som en konkurrent til egen virksomhet, både når det gjaldt aktiviteter og som en instans som kunne berøve dem «deres» frivillige. (...). Vi registrerte også en motvilje fra eldresentrene. (...) Fra mange hold ble det framhevet at selv om termen frivillighetssentral var en nyskapning, så var ikke innholdet nytt, det dreide seg stort sett om aktiviteter som allerede var dekket gjennom ulike organisasjoner. Et annet moment var det urimelige i at staten betalte lønn for daglige ledere ved sentralene, de gjorde jo en jobb som i de fleste frivillige organisasjoner ble utført på ulønnet basis (Lorentzen m.fl., 1995, s. 40).

De fleste sentraler oppstår gjennom et bredt, ofte ganske generelt mandat, uten klare anvisninger på hvilke aktiviteter som skal settes i gang. Diffuse mandat kan skape stor usikkerhet i lokalsamfunnet om hvilken retning nyskapingen vil bevege seg. Daglig leder - som jo i de aller fleste tilfellene ikke har noen trening med å drive frivilligsentral - vil utvikle sentralen gjennom en «prøve og feile» strategi. Men prøving og feiling er ikke egnet til å fjerne lokal usikkerhet. Pragmatiske aktivitetsutvidelser vil lett holde ved like usikkerhet i det lokale foreningslivet om hva sentralen egentlig er for slags oppfinnelse.

En frivilligsentral kan også skape varierende grad av begeistring i den kommunale styringskjeden. Ofte har entusiasmen vært større blant politikere enn i administrasjonen. Men også blant administrativt ansatte kan entusiasmen variere. Mens rådmannen aner en mulighet til å redusere den kommunale utgiftsveksten, vil hjemmehjelperen frykte at frivillige omsorgsarbeidere øker effektiviseringspresset på dem selv.

> I en kommune ble det kommunale dagsenteret for eldre nedlagt. Deretter opprettet kommunen en frivilligsentral som etablerte en dagsenterfunksjon. «Vi når flere og sentralen er rimeligere enn det kommunale tilbudet» sier daglig leder.

Det er vel heller ikke utenkelig at kommunale myndigheter har forstått at denne løsningen blir rimeligere fordi den blir subsidiert av statsstøtten til sentralen.

Den generelle innsikten er at *jo nærmere den offentlige velferdens grasrot man kommer, jo mindre vil entusiasmen for dette nye konseptet være*. Men når

sentralen først har «satt» seg og funnet sin identitet, kan det virke som om motvilje blir svekket eller borte. [7]

At nyetablering av en sentral griper inn i et lokalt spenningsfelt, gjør at det får stor betydning *hvem* som introduserer ideen, *hvordan* det gjøres og hvilke *arbeidsområder* som trekkes opp. Et eksempel, hentet fra en av case-sentralene kan illustrere dette:

> Vår sentral ble etablert i 2010 som forening, med 30 lag og foreninger som eiere, de fleste på det sosialt/humanitære feltet, men også med ungdomslag og idretten representert, forteller daglig leder på en sentral beliggende i en mindre bygdekommune. Er eierne aktive, spør jeg. Nei, jeg opplever dem som passive, de er vanskelige å trekke med, de kommer ikke på møter. De store her i bygda, Saniteten og Røde Kors, trenger oss ikke. Det var veldig tungt å komme i gang, sier daglig leder.

Denne sentralen ble opprettet etter initiativ fra kommunen, som prisverdig nok sørget for å etablere sentralen som forening, med lokale foreninger som kollektive medlemmer. Men vi ser at formelt medlemskap ikke var tilstrekkelig til å sikre entusiasme for sentralen. Medlemmene var ikke blitt aktivt involvert i oppstartfasen, de hadde liten reell innflytelse på utformingen av aktivitetene, som delvis beveget seg inn på deres egne enemerker. Som så ofte ellers hadde man heller ikke denne sentralen i starten klare ideer om hva slags aktiviteter en skulle drive med. Resultatet ble usikkerhet og tvil om sentralen var en medspiller eller en konkurrent til eiernes egne aktiviteter.

Hva kunne vært gjort annerledes? Stikkordene her er *involvering* og *tydelighet*. Det er viktig at det lokale sentral – konseptet er gjennomtenkt og tydelig, *før* sentralen startes opp. Samtidig trengs det aktiv kommunikasjon med de delene av foreningslivet som kan tenkes å bli berørt av sentralens aktiviteter.

---

7. I 1995 rapporterte 20 prosent av forsøkssentralene at de hadde opplevd negativ reaksjoner fra pensjonistorganisasjoner, mens 17 prosent hadde opplevd motstand fra lokal helse- og sosialforvaltning (Lorentzen m.fl. 1995:39)

To andre eksempler peker i samme retning:

> Vår sentral dukket først opp som en post på Krf's valgprogram i kommunen i 1999, forteller en daglig leder. Noen år senere ble sentralen opprettet som et samarbeid mellom Røde Kors, soknerådet og kommunen. Det var kommunal forvaltning som tok initiativet. Daglig leder kommer fra en jobb i kommunen, og er fortsatt ansatt der. Samarbeid med andre deler av det lokale foreningslivet er det lite av.
>
> - - -
>
> I en liten vestlandskommune ble frivilligsentralen opprettet i 2010, etter et kommunalt initiativ, i samarbeid med pensjonistlaget. Dette er en kommune med mange foreninger på eldrefronten. Har du opplevd noen form for motstand fra de etablerte organisasjonene mot sentralen, spør jeg. Svaret er nei. Men samtidig har daglig leder heller ikke klart å involvere dem i sentralens aktiviteter. *Ingen vits i å trenge inn i et aktivt organisasjonsliv*, sier han.

Begge de sentralene som er beskrevet her, ble til i en allianse mellom lokalpolitikere og en, eller noen få lokale, foreninger. Sentralen har dermed gitt eierorganisasjonene økt ressurstilgang og økt status i lokalsamfunnet, *uten* at det øvrige foreningslivet er blitt aktivisert i planleggingsprosessen. Slike demarkasjonslinjer mellom sentral og øvrig foreningsliv skaper begrensninger i sentralens muligheter til å fungere sektorovergripende og koordinerende.

Det finnes også eksempler på sentraler som har klart å korrigere kursen i riktig retning. Her er et slikt case:

> Sentralen ligger i en kommune med et aktivt foreningsliv. Den ble opprettet 1998, først bare med kommunale midler, seinere også med statlig tilskudd. Den er etablert som en *stiftelse*, med 19 eierforeninger, i hovedsak sosiale/humanitære organisasjoner. Stadig nye foreninger blir anmodet om å søke medlemskap, sist var det den lokale kunstforeningen som ble invitert.
>
> En gang i året arrangerer sentralen et stort møte med alle medlemmene for å diskutere profil. I tillegg spør alltid vi ved sentralen medlemsorganisasjonene om de vil være med på aktiviteter, sier daglig leder.
> Eierne oppfatter ikke lenger sentralen som en konkurrent. Det var litt slik i starten, men nå er sentralen til hjelp for foreningene, de blir koplet sammen av sentralen rundt aktiviteter de kan ha felles.
>
> Har dere klart å bygge ned barrierene mellom de lokale foreningene, spør jeg. Tja, sier daglig leder. Foreninger har sine merkesaker, men når vi ber om økonomisk støtte til fellesprosjekter får vi gjerne det. Men noen kniving om hvem som skal ha de frivillige, nei det har vi ikke.

Denne sentralen framstår som en suksess, først og fremst fordi den har klart å overbevise et bredt spekter av det lokale foreningslivet, både innen kultur, idrett og sosialt rettede foreninger, om at den er til for å involvere medlemme-

ne i prosjekter og aktiviteter de har glede og interesse av. *En strategi for aktiv involvering av medlemmene* er en viktig nøkkel til suksess. Lydhørhet overfor medlemmenes ønsker, utvikling av samarbeidsprosjekter, et aktivt involverende årsmøte – alle disse ingrediensene inngår i suksessoppskriften.

Å etablere en frivilligsentral vil som nevnt gjerne utløse en viss usikkerhet i det lokale foreningslivet, fordi det ved oppstart sjelden er klart hva sentralen skal drive med. Når kommunen initierer en ny sentral og overlater eierskapet til en, eller noen få foreninger, vil usikkerhet og til dels også motstand gripe om seg. Da vil sentralen ha vanskelig for å få et sivilt fotfeste, og dermed vil den også få problemer med å innfri målsettinger om *sektorovergripende koordinering*.

Oppstartsprosesser bør derfor inneholde prosesser, med *aktiv involvering* av det lokale foreningslivet som hovedformål. Det er ikke tilstrekkelig med en *formell* representasjon av foreninger, som medlemmer eller støttespillere. En hver forening som aktivt skal delta i, og støtte sentralen må kunne se hvilken praktisk nytte den kan ha av deltakelsen. En sentral må med andre ord kunne fungere som en *katalysator* for lokalt foreningsliv. Først da kan en forvente bred støtte til sentralens aktiviteter.

Selv om fødselen har vært trang for en del sentraler, har mange lært av egne erfaringer og endret kurs underveis. Etter hvert har mange innsett hvor viktig det er med aktiv involvering av foreninger, og har derfor gradvis justert kursen. I tabell 11 framgikk det at andelen sentraler drevet av enkeltstående frivillige organisasjoner har gått tilbake, mens andelen sentraler med uavhengig eierform har økt. Tendensen kan sees som uttrykk for at stadig fler innser betydningen av å involvere flest mulig i sentralens drift og aktiviteter.

Men samtidig som sentraler som har levd en stund korrigerer kursen ut fra egne erfaringer, kan nye sentraler gjøre gamle feilgrep om igjen. Fraværet av kollektiv kunnskap om hvordan en god fødselsprosess bør se ut, gjør at nye sentraler fortsatt kan komme skjevt ut i starten. En *startpakke* med gode råd ved nyetablering kunne enkelt ha avhjulpet problemet.

Lokale forventninger

Vi kan konstatere at mange frivilligsentraler lokalt er utsatt for tre typer forventninger. Først fra *staten* som forventer at de skal fungere sektorovergripende. Dernest fra *kommunal/fritidsetaten* (om sentralen skulle være hjemmehørende her) som forventer aktiviteter med nærmiljøpreget, eller kulturelt innhold. Og, for det tredje, fra *sosial/omsorgsetaten* som ønsker tiltak som virker forebyggende eller letter presset på kommunale budsjetter.

De sterkeste og mest uttalte forventningene i dette bildet kommer utvilsomt fra instanser innen sosial-/omsorgs- og helseetaten. Mange daglige ledere forteller at de strever med å trekke opp prinsipielle grenser for hva sentralen skal kunne påta seg av «sosiale» oppgaver:

> Daglig leder understreker at det kreves en viss grad av «normalitet» for å kunne delta på sentralens aktiviteter. «Vi vil ikke ha brukere, kun deltakere, dette er ikke noe lavterskeltilbud» sier hun. Folk som er utagerende eller har tunge rusproblemer er ikke velkomne. Kommunen har ønsket at sentralen skulle gjøre noe for særskilte grupper/personer, som f.eks. folk med psykiske problemer, besøks-/avlastningsordninger for folk med demens, o.l. Dette blir avvist av daglig leder, slike personer faller utenfor det hun oppfatter som sentralens arbeidsområde.

Ved en annen sentral sier daglig leder at

> «Jeg har understreket av sentralen skal styres av de frivillige. Men det er klart at kommunen prøver seg. Det finns mang slags føringer, mye rapportering, økonomisk styring, mye administrativt arbeid» sier hun. Kommunen vil gjerne at sentralen skal være vertskap for ulike typer prosjekter. Det blir gjerne avvist av daglig leder.

Også andre steder vil kommunale instanser at sentralen skal påta seg oppgaver med «tyngre» klientell, som demente og personer med lettere psykiske lidelser. Det hører imidlertid til sjeldenhetene at sentraler påtar seg slike oppgaver. Som nevnt ønsker noen å redusere innslaget av såkalte «en – til – en» tjenester, der en frivillig yter hjelp eller assistanse til en definert «bruker». Spesielt vanskelig er det å rekruttere frivillige til «tyngre» brukere, her er det oppgaver som både er tunge og utakknemlige. Ved én sentral forteller styreleder følgende:

> Det står i statuttene våre at vi ikke skal gjøre ting kommunen er pålagt. Men vi forstår at kommunen kan spare penger på å bruke frivillige istedenfor egne ansatte. Her ved sentralen har vi en pensjonert sjukepleier som jobber som frivillig, hun kan følge eldre/syke til lege i byen. Det kan kommunen spare mye tid på for betalte fagfolk. Dette forsto kommunen umiddelbart. Her er det mye å hente, så dette ble et aktivt argument for kommunal støtte til sentralen.

I skjæringspunktet mellom sosiale og kulturelle forståelsesformer finner vi *folkehelse – konseptet*. Mange sentraler blir oppfordret til å engasjere seg med forebyggende aktiviteter. Gjennom trimtiltak, turer, gymnastikk- og mosjonskurs med mer, aktiviserer de i første rekke den eldre delen av befolkningen. Mange slike aktiviteter har også et kulturaspekt, fordi de kombinerer fysisk utfoldelse med interesse for kulturelle aktiviteter. Forebyggende aktiviteter bygger ikke på forutgående diagnostisering, her kan en delta som «beboer» og som del av nærmiljøkonseptet.
Noen sentraler forholder seg også til henvendelser fra NAV. Herfra kommer både innvandrere og sosialklienter som inngår på det som heter *kvalifiseringsprogrammet*:

> Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud til deg om opplæring og arbeidstrening, og den oppfølgingen du trenger for å komme i arbeid eller meningsfull aktivitet. Programmet gir også en mulighet for å avklare andre rettigheter til inntekt du kan ha dersom du ikke klarer vanlig arbeid.[8]

Disse deltakerne kan for eksempel delta på kjøkkenet eller annet i forefallende arbeid, de kan være med på språkkurs eller på andre måter lære seg norsk.

Styre og styringsstruktur

Forankring og *involvering* er altså sentrale stikkord for en vellykket oppstartsprosess. Oppstarten legger grunn for den varige driften, og da er *styrets* sammensetning og virkemåte viktig. Hvem er det som inntar styreposisjoner og hvordan fungerer styret? Ser er alle sentraler under ett, kan vi spore noen kollektive aktører som er representert i styret.

Frivillige organisasjoner, menigheter og religiøse sammenslutninger og stiftelser som står som aleneeiere av sentralen. Eierne vil gjerne ha styreformann og flere representanter i styret.

Kommunen kan enten ha med politisk valgte representanter eller ansatte i forvaltningen, og da gjerne den enheten som sentralen sorterer under. I case-studiene fant vi begge deler.

Lokale lag og foreninger kan delta i styret når de står som medeiere i sentralen. En del sentraler er organisert som stiftelser, sameie eller andelslag, med en rekke lokale aktører som eiere. Disse vil ofte ha en eller flere representanter i styret.

Sentralens *frivillige* og dens *brukere* kan også være med i styret.

Hensikten med styremedlemmer som har bakgrunn som nevnt her, er at de skal *representere* den instansen de kommer fra, enten det nå er kommunen, en forening eller de folkevalgte. Da sentralene ble opprettet, ble det lagt vekt på at styrerepresentanter skulle binde sammen moderorganisasjon og sentral, og dermed kunne knytte frivillige ressurser i foreningen til sentralen.

Sammen med tidligere undersøkelser viste case-studiene at *styresammensetning ved sentralene ikke følger noe fast mønster*. Mange sentraler hadde styremedlem fra kommunen. Når vedkommende kom fra forvaltningen, var det gjerne den avdelingen som finansierte sentralen som var representert. Men også folkevalgte kunne inngå som styrerepresentanter. Mens forvaltningens representanter ofte målbar «instrumentelle» hensyn knyttet til avdelingens målsettinger, var politiske representanter gjerne mer «ideelt» orientert.

---

8. http://www.nav.no/Sosiale%20tjenester/Kvalifiseringsprogrammet

De fleste «sosialsentralene» rekrutterte styremedlemmer fra sosiale/humanitære organisasjoner. Organisasjoner for funksjonshemmede og ulike pasientgrupper var vanligvis ikke representert ved sentralene.

Noen få sentraler med en uttalt nærmiljøprofil hadde gjerne andre styringsstrukturer enn sosialsentralene. Ved noen var de lokale *velforeningene* representert i styret. Ved én sentral i case materialet fungerte *bydelsutvalget* som årsmøte for sentralen. Dermed blir de lokale politikerne øverste instans for sentralen, noe daglig leder ga uttrykk for fungerte godt.

Samarbeid og verdier

Mange sentraler som er, eller har vært eid av én enkelt forening, har opplevd at det kan være vanskelig å få andre organisasjoner med på aktivitetsrelatert samarbeid. Bredt, lokalt samvirke rundt varige aktiviteter har vært vanskelig å få til. Forklaringene ser ut til å være flere. For det første kan noen være engstelige for at dersom de «underlegger» seg sentralen gjennom fellesprosjekter, vil den foreningen som eier sentralen få hovedæren for tiltaket, mens de selv, som samarbeidspartnere, vil havne i skyggen. For det annet kan noen frykte at fellesaktiviteter vil føre til økte kommunale utgifter for sentralen, på bekostning av kommunale midler til foreningen.

Å overlate ansvaret for en sentral til én eller noen få foreninger kan altså i noen tilfeller virke begrensende, fordi andre lokale aktører kan ha motvilje mot å inngå i samarbeid med eieren. Dette spørsmålet drøftet jeg med flere daglige ledere:

> Tror du sentraler som er eid av enkeltstående organisasjoner blir koplet til disse, spør jeg daglig leder. Tror du det kan oppstå en mistanke blant andre lokale foreninger at denne organisasjonen egentlig er ute etter å styrke seg selv, med de andre som effektive medhjelpere? «Uten tvil» sier daglig leder. «Jeg har vært leder for en sentral som ble drevet av en humanitær organisasjon. Selv om vi tonet ned våre egne verdier fikk vi ikke til noe godt samarbeid med de andre frivillige organisasjonene». Senere overtok kommunen ansvaret for sentralen. «Da følte jeg at jeg fikk ryggen fri, og kunne gi tilbud til hele befolkningen», sier han.

Daglig leder hevder altså at en sentral som skal fungere tverrsektorielt bedre får dette til når den er drevet på «verdifritt» grunnlag, dvs. et grunnlag som ikke aktivt støtter opp under målsettingen(e) til én, eller noen få foreninger. En måte å få det til på, er å la kommunen overta ansvaret for sentralen.
Ved en sentral som søkte å etablere sektorovergripende funksjoner sa daglig leder at

> Jeg blir ofte spurt, men jeg vil ikke ha verv i frivillige lag eller organisasjoner. Sentralen skal ikke bli assosiert med bestemte foreninger og deres interesser.

En særskilt utfordring oppstår der *religiøse verdier* er involvert når sentralen skal opprettes. Vi kan spore to varianter av dette temaet. For det første er religiøsitet involvert der menigheter eller religiøse foreninger står fram som eiere av en frivilligsentral. For det andre kan religiøsitet bli tema i områder der troende med ulik religiøs forankring forventes å benytte sentralen. Den siste utfordringen oppstår først og fremst i lokalområder som rommer ulike religiøse og etniske grupper, i hovedsak dreier dette seg om storbyene, spesielt Oslo. Jeg kaller disse to temaene *tro i sentraler* og *tro i lokalsamfunnet* og behandler dem atskilt.

Tro i sentraler. Siden oppstart i 1991 har det relative innslaget av sentraler drevet av menigheter og religiøse organisasjoner vært synkende. I 1997 hadde 9 prosent av 166 sentraler denne typen eierskap (Lorentzen og Røkeberg, 1998). I arbeidet med case - studiene besøkte jeg noen slike, for å få et inntrykk av hvordan de håndterte sin egen verdiforankring.

Et hovedinntrykk fra disse besøkene var at religiøst forankrede sentraler lokalt til tider mangler bredt samarbeid med sammenslutninger utenfor det religiøse/humanitære feltet. Forklaringen synes *ikke* å være at de utfolder aktiviteter preget av religiøst innhold som andre foreninger misliker. Tvert om, religiøst forankrede sentraler er gjerne svært nøye med å unngå koplinger mellom tro og aktivitet, eller knytte sammen forkynnelse og omsorgsarbeid. Kritikken av misjonerende sosial virksomhet i kristne organisasjoner som rådde for en del år siden har satt sine spor; jeg fant ingen eksempler på aktiviteter preget av slike sammenblandinger. Sett ut fra et aktivitetsperspektiv synes det altså urimelig å kritisere religiøst forankrede sentraler. De blander ikke kortene, og kombinerer ikke «helse» med «frelse».

Noen slike sentraler søker samarbeid med lokale foreninger som deler deres religiøse grunnsyn. De trekker veksler på nettverk de allerede er fortrolige med, og utvikler prosjekter sammen med trosfeller i andre organisasjoner. Flere rekrutterer også frivillige fra forsamling og menighet. At sentraler søker forankring i egne rekker og rekrutterer frivillige derfra, er i samsvar med de opprinnelige intensjonene med sentralene.

Når andre lag og foreninger, til tross for verdinøytrale aktiviteter, er nølende til samarbeid, kan årsaken være at de ikke ønsker å bli identifisert med eierorganisasjonens (og partnernes) religiøse verdier. De antar at det lett kan skje, der en går inn i samarbeidsprosjekter i regi av sentralen.

Det kan også tenkes at religiøst eide sentraler ikke er spesielt opptatt av å utvikle prosjekter med andre, ikke-religiøse foreninger. Dersom de får til samarbeid innen kristne nettverk som de kjenner og er fortrolige med, er de fornøyde med det.

Religiøst forankrede foreningers generelle mangel aktivitetssamarbeid utenfor egen krets, er ikke noe spesifikt «religiøst» problem. Som nevnt vil det også kunne dukke opp der deltakende foreninger er engstelige for å bli stilt i skyggen av sentral-eieren. Men problemet kan virke større for sentraler

med religiøs forankring, fordi «tro» er et sterkere og mer krevende verdifundament enn det vi finner i mange andre lag og foreninger.

Tro i lokalsamfunnet. Integrasjon av innvandrere med annen tro og kulturell bakgrunn er et viktig anliggende, både i det norske samfunn og for mange frivilligsentraler. Integrerende aktiviteter reiser særskilte utfordringer, noe eksemplet nedenfor illustrerer:

> I *Oslo* besøker jeg en frivilligsentral som ligger i en bydel med høy innvandrerandel. Rundt halvparten av innbyggerne har fremmedkulturell bakgrunn, i enkelte skoleklasser har 80 prosent av barna slik bakgrunn. Frykten for «ghettofisering» er til stede; etniske nordmenn flytter ut og innvandrerandelen øker, og sentralen søker aktivt å motvirke slike tendenser ved å skape et attraktivt lokalsamfunn for alle som bor i området.
>
> Daglig leder er sterkt opptatt av å involvere ulike etnisk/religiøse grupper i sentralens aktiviteter. For å få det til, må vi framheve folks status som beboere og naboer, sier hun. Sentralens eiere er ulike lokale *boforeninger* som igjen representerer de som bor i området.
>
> Målet med sentralen er å styrke samhold og tilhørighetsfølelse mellom folk i deres rolle som *beboere*. Ved å betone deres status som beboere vil religiøs og etnisk tilknytning bli mindre viktig, og følelsen av fellesskap til området kan løftes fram.
>
> For å kunne gjøre sentralen til et naturlig samlingspunkt for alle, uansett bakgrunn, er det viktig at sentralen framstår som *livssynsnøytral*. Den må ikke signalisere noen gruppers religiøse verdier, på bekostning av andres. Daglig leder understreker at dette er svært viktig. Samtidig må sentralen være tilgjengelig for alle, uavhengig av hudfarge og religiøs tilknytning.

De to måtene religiøs forankring kommer til uttrykk på her, tro i sentraler og i lokalsamfunn, kan sees som variasjoner over ett og samme grunntema, nemlig hvordan frivilligsentralen skal forholde seg til underliggende spenninger mellom etniske og religiøse grupper og foreninger med ulikt verdifundament. Casestudiene leder til en entydig konklusjon: *Religiøs forankring hos den eller de som eier en frivilligsentral, kan svekke dens muligheter for å involvere et bredt spekter av etniske grupper og andre sivile sammenslutninger*.

Dette er en variasjon over et grunntema som er presentert overfor: *Når en sentral eies av én enkelt organisasjon, kan det svekke mulighetene for å involvere et bredt spekter av etniske grupper og sivile sammenslutninger*.

Økonomi

Som så ofte ellers er økonomiske forhold av stor betydning når en skal forklare suksess. Driften av de fleste frivilligsentraler finansieres i hovedsak gjennom *statsstøtten*, som fordeles som et fast, årlig beløp. Har man først havnet innenfor denne støtteordningen er det ingen årlig behovsprøving. Samtlige sentraler mottar hvert år samme kronebeløp.

I tillegg kommer *den kommunale driftsstøtten*, her vil størrelsen variere mellom ulike kommuner. Som en tredje post finner vi *aktivitetsmidler* i form av gaver og tilskudd fra privatpersoner og næringsliv (Se tabell 16).

Ovenfor har jeg påpekt at det kommunale tilskuddet (i storbyene: bydelsmidler) ikke bare har konsekvenser for den mottakende sentralen, også det lokale foreningslivet kan bli påvirket av støtten til sentralen. Daglig leder ved en sentral i Oslo satte søkelys på dette problemet:

> Vår bydel fordeler midler til mange, små foreninger og lag fra én tilskuddspost der også sentralen hører hjemme. Av mange foreninger blir dermed støtte til sentralen oppfattet som en konkurrent til tilskudd de selv mottar. Bydelens tilskuddspost har en årlig en gitt størrelse; går det mer til sentralen vil de andre få mindre. Derfor er mange små lag engstelige for at økte aktiviteter ved sentralen vil føre til redusert støtte til dem selv. De er derfor skeptiske til å inngå i prosjektsamarbeid med oss.
>
> Slik jeg ser det, sier daglig leder, har det liten hensikt å spre støttemidlene tynt ut over et stort landskap av småforeninger, som ikke har andre enn seg selv å tenke på. Det hadde vært mye bedre å legge midlene til sentralen, som har til formål å knytte sammen ulike etniske grupper. Dessuten må vi unngå at tilskuddsordningen skaper motsetninger mellom mottakerne. Vi trenger en ny, kommunal tilskuddspolitikk!

I kommuner der midler til frivilligsentralen hentes fra en budsjettpost som også huser tilskudd til organisasjonene vil altså etablering av en sentral kunne føre til reduksjon i tilskuddet til (andre) frivillige organisasjoner. Det sier seg selv at en slik tilstand ikke skaper noe gunstig samarbeidsklima. Dersom en sentral skal få til bredt samarbeid under slike forhold, er det avgjørende viktig at den kan formidle *added value;* evne til å tilføre det lokale foreningslivet noe som kan kompensere for et eventuelt redusert kommunalt tilskudd.

Kommunen kunne også påvirke sentralens økonomi på andre måter. Kommunal velvilje kom gjerne til syne gjennom kommunal tilrettelegging av infrastruktur. En daglig leder sier med begeistring at

> ... vi eier vårt eget hus! Det fikk vi kjøpe av kommunen for kr. 1.- .

Selv om en slik kommunal donasjon av en hel eiendom hører til unntakene, er kommunen ofte behjelpelig med å skaffe lokaler til sentralen. Mange sentraler

får også subsidiert husleie og driftskostnader av kommunen. Men det finnes også eksempler på kommuner som fakturerer sentralen full husleie, noe som selvsagt forringer sentralens arbeidsvilkår.

Ved siden av statstilskudd og kommunale midler henter noen sentraler også midler fra egne medlemsorganisasjoner: Ved én sentral sier daglig leder at

> Ved vår sentral bidrar eierforeningene med fra 5 til 12 000 kr. hver, avhengig av økonomisk evne. I fjor fikk vi rundt 50 000 kr. fra eierforeningene.

For en sentral med et årsbudsjett på rundt 1 mill. kr. er ikke 50 000 kr. noe stort beløp. Men beløpet viser at eierne støtter opp om sentralens aktiviteter, og bidrar også til at de engasjerer seg aktivt i utformingen av aktiviteter. I mitt casemateriale var det bare én sentral som fikk faste beløp fra sine eier/medlemsorganisasjoner.

De siste årene har mange frivillige organisasjoner profilert seg i det framvoksende *sponsormarkedet*, der næringsdrivende gir støtte til sivile aktiviteter. Sentralene er ikke noe unntak fra denne trenden. 36 prosent av sentralene i Questback – undersøkelsen mottok i 2012 støtte- eller sponsormidler fra næringslivet og fra allmennyttige stiftelser. En fjerdedel av sentralene mottok også gaver fra enkeltpersoner. Det gjennomsnittlige støttebeløpet var i 2011 kr. 35400 per sentral. Høyeste enkeltbeløp var på kr. 240 000. I 1994 var det gjennomsnittlige støttebeløpet 7000 kr. (St.meld. 16, 1993 – 94). De aller fleste fikk støtte til spesifikke arrangementer, men også uspesifiserte gaver kunne forekomme:

> «Organisasjonen for drosjenæringen i Hordaland hadde årsmøte her på stedet og ga 6 000 kr til sentralen. Kanskje fordi eldre er hyppige drosjebrukere», sier styreleder.

Støtte fra næringsliv, stiftelser og gaver til sentralene ble altså femdoblet på 18 år. Flere inntektskilder gir sentralene flere ben å stå på, svekker avhengigheten av stat/kommune og gjør det mulig å gjennomføre større arrangement og aktiviteter. Prosjektmidler gir dermed økt handlingsrom og kraftigere økonomiske «muskler». Samtidig er det store variasjoner i hvor aktive ulike sentraler er i det framvoksende gavemarkedet og hvilke muligheter de har. I det norske samfunn er innslaget av utdelinger fra sparebanker og stiftelser økende Med en tendens til å prioritere mottakere i egen region, «hoper» midler fra stiftelsene seg i enkelte områder, som østlandsregionen og rundt storbyene. (Lorentzen og Dugstad 2010).

Hva betyr sentralens eierform for mulighetene for å hente midler i gave- og sponsormarkedet? Tabell 17 viser forskjellen mellom sivile og kommunale sentraler:

Tabell 17. Pengegaver fra næringsliv og privatpersoner, etter eierskap. Prosentandel sentraler som mottok gaver

	Sivilt eierskap	Kommunalt eierskap
Pengegaver fra enkeltpersoner	32,5	15,2
Økonomisk støtte fra næringslivet	42,2	27,7
N	154	112

Vi ser her at rundt dobbelt så mange sentraler med sivilt eierskap mottok gaver, og støtte fra næringslivet, enn kommunale sentraler. At sivile aktører får gaver og sponsorstøtte, er ikke spesielt merkelig. At også *kommunale* sentraler mottar slik støtte – om enn vesentlig færre enn de kommunale – kan kanskje være egnet til å overraske. Tallene kan tyde på at selv om en sentral har kommunalt eierskap, blir den likevel oppfattet som en sivil aktør hvis aktiviteter en bør støttes, fordi den har et formål som angår mange.

Salgsinntekter. Sentraler kan også ha inntekter fra egen virksomhet. Mest vanlig er det at sentralen leier ut egne lokaler til andre organisasjoner, noe som gir leieinntekter i sentralens kasse. På dette punktet varierer praksis. Mens noen sentraler låner ut egne lokaler uten vederlag, tar andre betalt. Noen har lavere satser for frivillige organisasjoner, høyere for private arrangement. Også *kafédrift* og *middagsservering* ga penger i kassa. Det samme gjorde *deltakeravgift* på aktiviteter. Store beløp var det sjelden snakk om. Men inntekter på 15 – 50 000 kr per år kunne likevel være viktige, de ga økt handlingsrom for egeninitierte prosjekter.

Integrasjon av innvandrere

Skaper du kontakt gjennom aktiviteter, bygges betydningen av religion ned, sier daglig leder ved en sentral. Dette er en erfaring som også mange andre gir uttrykk for. Men det kan ofte være vanskelig å finne aktiviteter som engasjerer, på tvers av kulturelle skillelinjer.

Mange sentraler har en ambisjon om å aktivisere innvandrere i egne aktiviteter. Noen tar opp slike tiltak på egen hånd, andre blir oppfordret av kommuneforvaltningen. Aktivitetsnivået varierer naturlig nok kraftig. Noen kommuner har svært få innvandrere og dermed få innvandrerrettede aktiviteter.

> «Innvandrere? Her er nesten ingen. Vi har en velintegrert familie fra Kosovo og en dame fra Afrika. Ellers vet jeg ikke om noen», sier daglig leder.

Ved en annen sentral sier daglig leder at

> «Her er en del arbeidsinnvandrere her, men de får tilbud andre steder. Vi hadde kulturkafé, men da innvandrerne tok med seg egne barn ble det så my bråk at

> vi måtte kutte det ut. Vi hadde håndarbeidskafé også, men her kom det så få at vi måtte nedlegge.»

Ved en tredje sentral heter det at

> «Jeg er lite stolt av det vi gjør for innvandrerne», sier daglig leder. «I år har vi hatt to sosiale arrangementer, men vi gjør ellers lite. Nyankomne innvandrere er gjerne opptatt på dagtid, mange har familie og travel hverdag, derfor kommer de ikke hit. Men vi har leksehjelp, for innvandrerbarn, de kommer hit og fått hjelp. Vi har ikke noe samarbeid med flyktningtjenesten».

I en mindre kommune sier daglig leder følgende:

> «Her er et asylmottak, en stund hadde vi kaffeservering der, men det er det slutt på nå. Vi har fått støtte fra fylkeskommunen til kulturkafé». I en større kommune med en relativt stor innvandrerandel spør jeg «Hva gjør dere for innvandrere?» Her innrømmer styreleder at lite er gjort. Det er vanskelig å få ut kvinnene fra hjemmet. Når de er her, står ofte mennene utenfor og venter, for å følge dem hjem.

Men det finnes også sentraler som får til gode aktiviteter i innvandrerbefolkningen:

> «Vi har en *Snakke norsk klubb*, den er vi stolte av! Mennesker fra hele verden er innom her hver torsdag mellom 10 og 12, her har vi frivillige som prater norsk med dem. Vi har kjøpt bøker, somalisk/norsk, de låner vi ut, vi har også en presentasjon av senteret på engelsk. Vi oppfordrer alle innvandrere til medlemskap i frivillige organisasjoner. De som kommer hit for å lære norsk er folk fra Litauen, Polen og Tyskland. De fargede kommer sjelden eller aldri.»

Store lokale variasjoner i tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen speiler dels hvor stor innvandrerandelen er i den enkelte kommune. Liten innvandrerbefolkning gjør den generelle integrasjonen enklere, ikke minst fordi innvandrerne er for få til å opprettholde sitt opprinnelige kulturgrunnlag.

Å få til aktiviteter er også avhengig av hvilke etniske grupper som er representert i kommunen, og ulike kjønnsroller innen disse. Det er for eksempel en alminnelig oppfatning at kvinner fra Somalia er lettere å få i tale enn somaliske menn. I familier med pakistansk bakgrunn er det gjerne omvendt. Arbeidsinnvandrere fra det tidligere Øst-Europa er aktivt oppsøkende, de er gjerne opptatt av å tilegne seg det norske samfunns språk og kultur, og er dermed motivert for å delta på språkkurs og kulturelle aktiviteter.

I Oslo finner vi sentraler som primært er opprettet for å håndtere de utfordringene innvandrerbefolkningen reiser. Det sier seg selv at fokus og innretning her blir annerledes enn det vi finner ved utkantsentraler i kommuner som rommer en håndfull innvandrere.

Det generelle inntrykket er at aktiviteter rettet mot innvandrerbefolkningen framstår som tilfeldige, lite preget av noen samlende strategi for hvordan man kan få denne delen av befolkningen i tale, eller hva slags tiltak som fungerer positivt. *Bedre kunnskap om hva som virker vil kunne styrke innslaget av integrasjonstiltak ved sentralene*.

Lokaler

Da jeg gikk gjennom intervjuene med daglige ledere, slo det meg hvor mange som hadde framhevet *lokalenes* betydning for å få til en vellykket sentral. Slik jeg beskrev innledningsvis, tenkte departementet i 1991 sentralene som et «formidlingskontor», mens Odd Einar Dørum brukte *landhandelen* som metafor, et sted der folk møtes og utveksler informasjon.

I 2012 finner vi begge disse modellene, kontor og møtested, som måter å lokalisere sentralen fysisk på. I caseintervjuene besøkte jeg noen ganske få sentraler der daglig leder ikke hadde andre faste lokaler enn et kontor, gjerne plassert inne i et større kontorkompleks. Uten unntak ønsket disse lederne seg et annet sted å være, et naturlig samlingssted for folk som ville oppsøke sentralen. Over tid har landhandel – modellen på mange måter seiret over kontormodellen. Et typisk eksempel ser slik ut:

> Huset eies av et sameie, der borettslag og boenheter deltar. I huset har sentralen et stort forsamlingsrom og et lite kjøkken, men ingen egne kontorer; kontorplassene er plassert i et hjørne av rommet. Lokalene kan benyttes gratis av samarbeidspartnere og eiere. Andre foreninger betaler litt, private betaler «markedspris». Huset er attraktivt i første rekke på kveldstid, da har mange lag og foreninger sine møter der.

Noen steder var sentralens lokaler plassert innenfor rammene av ett eller flere bo- og eldresentre. Slik plassering gjorde at senterets beboere ble naturlige brukere av sentralen. Samtidig ga slik beliggenhet gjerne et signal til omverdenen om at *eldre* var sentralens primære målgruppe. Det var ikke nødvendigvis så smart, dersom det var ungdommen en ønsket å tiltrekke seg.

> I en kommune oppsto det uenighet om plasseringen av sentralen. Først fikk den av kommunen tildelt lokaler i et eldre forsamlingshus, som den delte med idrettslaget. Men kommunen syntes fyringsutgiftene var for høye, etter en tid ble lokalene stengt pga. dårlig brannsikring. Sentralen ble så tilbudt lokaler i kjelleren på sykehjemmet. «Dit vil ikke ungdommene komme», sier daglig leder, og sentralens ledelse motsatte seg denne flyttingen. Nå er det usikkert om huset skal rives, og ingen vet hvor sentralen skal holde til i framtiden.

Bak denne kampen om hus og lokaler kan vi skimte en kommunal omsorgsforvaltning som ønsket seg en sentral rettet inn mot den «tyngre» delen av eldrebefolkningen; beboere på alders- og sykehjem, hjemmeboende med særskilte behov mm. Fra andre deler av forvaltningen fikk sentralen støtte for sitt tverrsektorielle, forebyggende grep. Å plassere sentralen på sykehjemmet ville ikke gitt støtte til den tverrsektorielle identiteten.

Vi ser her konturene av en uenighet om sentralens innretning mellom ulike deler av den kommunale forvaltningen. På den ene side står *helse- og omsorgsetaten*, som ønsker seg en virksomhet primært rettet inn mot eldre, hjelpe- og pleietrengende. På den andre siden står *kulturetaten,* som mange steder har fått det økonomiske ansvaret for sentralene. I tråd med sitt mandat, vil en her gjerne ha en sentral som dekker en bredere del av det frivillige organisasjonslivet.

Noen steder ble lokalene sett på som en ressurs som kunne brukes til å få nye organisasjoner i tale:

> Hvem bruker lokalene? Bygdelagskvinnene, fotoklubben, kunstforeningen, hagelaget, kreftforeningen, ungdommene som driver ulike aktiviteter. Alle får låne lokaler gratis, så langt vi har kapasitet. Vi ser at lokalene skaper nye aktiviteter, og vi ved sentralen kommer i kontakt med nye grupper, sier daglig leder.

De kanskje merkeligste lokalene for en frivilligsentral fant jeg i Oslo:

> Jeg tar T-banen til siste stasjon, vandrer gjennom lange underjordiske tuneller og kommer opp i dagen i T-bane stasjonens inngangsparti. Her ligger frivilligsentralen, i noe som ser ut til å være en nedlagt billettkiosk; et rom på kanskje 2x3 meter, med plass til knapt nok et skrive bord og en stol. Dette er frivilligsentralen. I tillegg har den et kaféliknende område, åpent, i landskapet utenfor. «Sentralen ble plassert her for at vi skulle få direktekontakt med ungdommen», sier daglig leder.

Finnes det en standard for ideelle lokaler for en sentral? Etter besøkene mine satt jeg igjen med et inntrykk at aktive, suksessfulle sentraler gjerne hadde lokaler som hadde følgende kjennetegn:

- Lokalene var sentralt plassert i områder med ferdsel, som kjøpesentra, handlegate, kommuneadministrasjon eller transportknutepunkt. Synlig logo eller plakat gjorde det lett å finne fram til sentralen.
- Lokalene var direkte tilgjengelige fra gateplan. Mange disponerte lokaler som tidligere hadde vært brukt som butikk eller annen næringsvirksomhet, med store, synlige butikkvinduer og inngangsparti mot gaten.
- Lokalene rommet et *møtelokale*, et *kjøkken* (eller en kjøkkenseksjon) og et *kontor* for daglig leder. Lokalene var romslige nok til å huse 20 – 30 mennesker. Møtelokalet hadde mange funksjoner, på formiddagen fungerte det som treffsted, ofte for eldre og pensjonister, som kom sammen for å drive fritidsaktiviteter, drikke kaffe møte andre, drive trim – aktiviteter og liknende. Kjøkkenfasilitetene var gode nok til å kunne lage og servere varme måltider.
- Lokalene kunne på ettermiddags- og kveldstid lokalene lånes eller leies ut til andre frivillige aktiviteter enn sentralens egne. Det bedret kontaktflaten mellom sentraler og lokalt foreningsliv.
- Enkelte steder var lokalene plassert i hus som også rommet andre frivillige lag og organisasjoner. Slik fysisk nærhet ga god grobunn for praktisk samarbeid.
- Gode lokaler forutsatte ofte en viss medvirkning fra kommunalt hold. En generøs kommune skaffet gjerne gode lokaler, subsidierte husleien og bidro også på andre måter til en god infrastruktur for sentralen. Også frivillige organisasjoner formidlet lokaler til sentralene.

Daglig leder

Å lede en frivilligsentral krever ikke noen spesifikk form for profesjonell yrkesutøvelse. Jobben som daglig leder har ikke sitt motsvar i en formell utdanning , de som blir ansatt må selv fylle rollen med innhold. Flertallet av ledere har stor frihet til selv å initiere nye aktiviteter. Mange har bakgrunn fra helse-/sosialsektoren og, som jeg har vist, en stor andel er kvinner. Innslaget av ildsjeler og entusiaster er stort og de aller fleste ser ut til å gjøre en utmerket jobb.

Måten daglige ledere arbeider på og fortolker hva sentralen skal være, kan både virke som en stimulerende og en begrensende faktorer. Case-studiene (samt tidligere undersøkelser) viste at de aller fleste daglige ledere er opptatt av å fylle sentralen med *egne* aktiviteter, dvs. virksomhet som organiseres ved sentralen. Det betyr at servicefunksjonene overfor lokalt foreningsliv gjerne kommer i bakgrunnen.

Case studiene viste også at daglig leders kontaktflate mot lokalt foreningsliv ofte var svak eller fraværende. Få av dem hadde gjort systematiske framstøt for å bedre kontakten. Når de fikk involvert lag og foreninger, skyldtes

det ofte tilfeldigheter, f.eks. at det oppsto personlig kontakt gjennom utleie av lokaler og liknende. De fleste kommuner mangler strukturer som gjør det mulig å samle det lokale foreningslivet til samtale, debatt og annen kontaktskapende virksomhet, på *tvers* av etablerte sektorgrenser. Spesielt kontakten mellom idretten og andre deler av det lokale foreningslivet virker lav. Det ligger utvilsomt store gevinster i å tilføre daglige ledere mer kunnskap om hvordan de kan utvide sin egen lokale kontaktflate og involvere flere lokale aktører i sentralens virksomhet.

En styrket fagliggjøring av rollen som leder/koordinator ved sentralene kan også ha andre positive gevinster. Ovenfor viste jeg at mange sentraler nå søker å utvide staben av lønnede ansatte for å kunne utvide virksomheten. Men det finnes også sentraler der daglig leder systematisk søker å overføre arbeidsoppgaver til frivillige, for på den måten å få avlastet seg selv. Å tilføre daglige ledere kunnskap om hvordan de kan få dette til, kan redusere behovet for betalt arbeidskraft, noe som på sikt vil føre til en byråkratisering av virksomheten.

I sentralenes første fase la Sosialdepartementet stor vekt på å få til en kontinuerlig *fagutvikling* ved sentralene. Etter at FRISAM ble nedlagt og de nasjonale funksjonene overført til *Frivillighet Norge*, opphørte disse funksjonene. Som jeg vist ovenfor har *Frivillighet Norge* møtt sentralene med en viss skepsis og ikke inkorporert dem i blant sine medlemmer. Frivilligsentralene har dermed mistet sitt organ for nasjonalt koordinert fagutvikling. *Det kan være en god idé å vurdere behovet for et slikt nasjonalt kompetanseorgan for sentralene på nytt*.

5

Sosialsentral eller nærmiljøsentral?

Sosialsentralen

Ovenfor viste jeg at sentralene, da de oppsto i 1991, sprang ut av et ønske om å engasjere frivillig arbeidskraft i *sosiale* anliggende. Mange steder ble humanitære ideer om omsorg og medmenneskelighet igjen brakt til heder og verdighet. Men også tanker om bygde- og grendefellesskap og andre former for geografisk samhørighet lå bak den første generasjonen av frivilligsentraler. Fellesnevneren var støtte til eldre, arbeidsløse, uføre og andre som trengte hjelp eller som befant seg i en vanskelig posisjon. Vi finner også ideer om «nærmiljø» i denne første fasen, men uten noen dypere forståelse av hva termen skulle innebære.

Da tilskuddsordningen for sentralene i 2005 ble flyttet til Kirke- og kulturdepartementet, ble grunnkonseptet for sentralene endret. Det er på denne tiden ideen om *sektorovergripende nærmiljøsentral* blir introdusert som overgripende modell. Det var først og fremst ideen om det *sektorovergripende* som var ny. Departementet ønsket nå sentralene skulle favne på tvers av forvaltningsmessige delfelt, som helse, sosial, kultur, idrett, barn/unge mm. Med *nærmiljø* som term avgrenses sentralenes virke til det nære og umiddelbare, et sted de for så vidt har befunnet seg siden starten.

Til tross for Kkds nyorientering preges departementets forståelse fortsatt av «sosialsentral» konseptet. Den som slo opp på departementets hjemmeside, slik jeg gjorde i juni 2012, ble møtt av følgende tekst:

Frivilligsentraler
Frivilligsentraler finnes over hele landet og er en møteplass som formidler kontakt mellom mennesker i lokalmiljøet. Noen trenger hjelp og andre ønsker å hjelpe. Over tid opplever mange at rollene skifter. Frivilligsentralens mål er å samordne den frivillige innsatsen som privatpersoner og organisasjoner i kommunen utfører, og dermed styrke og fremme det frivillige arbeidet.

De fleste som er knyttet til Frivilligsentralen bruker ca. 2 timer i uken. Du inngår ingen langsiktig avtale - synes du arbeidet er givende, fortsetter du. Hvis ikke, bestemmer du selv hvor lenge du vil være knyttet til Frivilligsentralen. Frivilligsentralene har vist seg å være et godt virkemiddel til å utløse frivillig innsats i lokalsamfunn og nærmiljø. Lønnen er gleden over å hjelpe andre.

Denne utlegningen leder uvilkårlig tanken inn mot en forståelse der en frivilligsentral først og fremst er et sted som binder sammen frivillige og brukere, med «lønnen er gleden over å hjelpe andre» som overgripende idé. Men første avsnitt trekker også fram den koordinerende funksjonen som «samordning», denne peker mot nærmiljøideen.

Etter 2005, og sannsynligvis som et resultat av reformene på statlig hold, flytter mange kommuner forvaltningsansvaret for sentralene fra helse-/omsorgsforvaltningen til kultur-/fritidsforvaltningen. Nøyaktig hva slike forflytninger har betydd for sentralenes innretning, er det vanskelig å gi noe entydig svar på. Noen forteller at det nå forventes at sentralen skal drive aktiviteter som lar seg klassifisere som «kultur», men hvor allment og sterkt slikt forventningspress har vært, er det vanskelig å gi noe sikkert om. Vi har også registrert at mange kommuner har valgt å beholde sentralene på det kommunale helse-/omsorgsbudsjettet.

Også mange av de nyere sentralene har vokst fram innenfor «sosialkonseptet», med eldrebefolkningen som viktigste målgruppe. I løpet av de siste årene har den såkalte *eldrebølgen* blitt løftet fram som en offentlig bekymring, og forestillingen om at frivillige skal kunne utrette noe for å dempe den offentlige utgiftsveksten har slått rot, både blant forskere og i offentlige utredninger (se Rønning m.fl. 2009, St. meld 25 (2005-2006)). *Samhandlingsreformen* legger vekt på at kommunene selv må bli flinkere til å skape aktiviteter som kan forebygge omsorgs- og sykdomsproblemer. [9] Lokalt blir et økende antall eldre mange steder oppfattet som et presserende problem. Men mange kommuner mangler virkemidler som kan stimulere frivillig innsats overfor eldre. Noen ser frivilligsentralen som et egnet redskap, og oppretter en slik for å

9. «Kommunenes rolle i den samlede helse- og omsorgspolitikken vurderes endret slik at de i større grad enn i dag kan oppfylle ambisjonene om forebygging og innsats i sykdomsforløpenes tidlige faser». (St.meld. 47, (2008-2009), s. 15.

kunne møte utfordringene på eldrefeltet. Dermed får vi en ny bølge av «sosialsentraler», i en fase da ideene om den sektorovergripende nærmiljøsentralen er i ferd med å slå rot. De virker i all hovedsak innenfor det «sosiale» feltet, men har gjerne noen få aktiviteter på andre felt, for å tilfredsstille kravene til å være «tverrsektoriell».

I de rundt 360 sentralene som befolker det norske samfunn finner vi alle tenkelige kombinasjoner av *sosialsentral* og *nærmiljøsentral*. Det går intet klart og snorrett skille mellom de to formene, og det kan være vanskelig å slå fast hvor en gitt sentral egentlig hører hjemme.

I tillegg må en ta i betraktning at «sosialsentraler» nesten aldri omtaler seg selv med denne betegnelsen. Da «nærmiljø» - betegnelsen slo gjennom rundt 2005, innførte mange sentraler nærmiljø-begrepet i sitt konsept. Men, som nevnt, uten å nødvendigvis endre på innhold eller praksis ved sentralen. Fordi *nærmiljø* er et tøyelig begrep, og fordi de aller fleste sentraler jobber innenfor rammen av et nærmiljø, lot den nye retorikken seg implementere uten store praktiske grep.

Hvordan skal vi kunne skille «sosialsentral» fra «nærmiljøsentral» ? Når forskere av pedagogiske grunner ønsker å rendyrke bestemte trekk ved en sosial konstruksjon, former de gjerne det som kalles for en *idealtype*. Idealtypen eksisterer ikke nødvendigvis i virkelighetens verden, men ved å sette sammen ulike typiske trekk kan en danne seg et bilde av hvordan en slik sentral *ville* ha sett ut. Nedenfor har jeg trukket fram noen slike typiske kjennetegn ved en sosialsentral:

- Den har hovedtyngden av sitt virke rettet mot definerte grupper (som «eldre», «pensjonister», «innvandrere», «institusjonsbeboere», «ungdom i faresonen» m.v.
- Aktiviteter dreier seg enten om såkalte «en – til – en» tjenester eller sosiale aktiviteter rettet mot angitte målgrupper
- De fleste aktiviteter utfolder seg i sentralens lokaler, hvor kapasiteten setter grenser for omfang og størrelse
- Den har et betydelig innslag av henvendelser fra kommunens helse- og omsorgssektor. Her dreier det seg gjerne om praktisk hjelp til hjemmeboende eldre, følgetjeneste, innkjøp, sosiale arrangement og liknende
- Lokale foreninger og organisasjoner utenfor helse- og sosialfeltet er bare i begrenset grad involvert i sentralens aktiviteter. Sentralen mangler bred, lokal forankring
- Daglig leder, eventuelt sammen med styreformann, står for utformingen av aktivitetene
- Lag og foreninger som står som eiere involveres seg vanligvis lite i driften

Nærmiljøsentralen

Som nevnt dukker de første elementene av nærmiljøtenking opp tidlig i 1990 årene. Allerede i evalueringen av forsøksperioden 1992-1994 ble kontrastene mellom «sosialsentral» og «nærmiljøsentral» trukket opp:

> Nærmiljøideen har vesentlig bredere fundament enn Sosialdepartementets problemorientering. Nærmiljøpolitikken trekker sammen fysiske og sosiale forutsetninger for et godt liv, og kopler sammen kulturelle og materielle rammer for oppvekst og livsutfoldelse. Her går alle former for lokalt engasjement sammen: Lokalradio, kriminalitetsforebygging, nabohjelp, skole, kulturelle aktiviteter og eldretiltak. Kjernebegrepet er deltakelse, et felles engasjement for en sak som direkte eller indirekte bidrar til å bedre nærmiljøet (Lorentzen m.fl. 1995, s. 216.

Et «mindre antall sentraler» valgte betegnelsen nærmiljøsentral og bygde opp en virksomhet som samsvarte med nærmiljøfilosofien, het det i den samme evalueringen.

Etter hvert fanget mange sentraler opp begrepet «nærmiljøsentral» uten at dette nødvendigvis kom til uttrykk som endret praksis. Sammenblandingen av «nærmiljø» som retorikk og realitet gjør det vanskelig å skille de «egentlige» nærmiljøsentralene fra de øvrige. Mange framstår som nærmiljøsentraler i navnet, men bare noen får har en innretning som reelt speiler en slik orientering.

Hva kjennetegner den idealtypiske nærmiljøsentralen? Noen kjennetegn kan trekkes fram:

- Den har kultur- /friluftsetaten som overordnet, kommunal instans
- Den har bred og tverrsektoriell kontakt med sine eiere
- «Én-til-en» tjenester utgjør bare en liten del av sentralens aktiviteter
- Daglig leder vektlegger upartiskhet og nøytralitet i møtet med lokalt foreningsliv
- Daglig leder har kompetanse til å hjelpe/assistere lokale foreninger
- Sentralen koordinerer aktiviteter som andre foreninger er aktive i
- Lokale foreninger ser sentralen som en ressurs for seg selv
- Beboernes/innbyggernes interesser og behov danner grunnlaget for aktivitetene

Hvordan ser bildet ut i dag? Hvor mange sentraler har valgt nærmiljøkonseptet som uttalt ramme for virksomheten? I det tilfeldige utvalget av sentraler som ligger til grunn for case-analysene foran fant jeg fire sentraler med uttalte nærmiljømålsettinger. Samtlige var det rimelig å beskrive som vellykkede. De følte selv at de hadde fått til det de ønsket, ikke minst å involvere store deler av lokale aktiviteter og foreninger. De dannet et naturlig samlingspunkt i eget

lokalsamfunn, ikke bare for det «sosiale» feltet men for hele det sivile feltet. De knyttet sammen sivile og offentlige ressurser, til beste for alle parter.

Punktene ovenfor setter på mange måter spenningene mellom *sosialsentral* og *kultur-/nærmiljøsentral* på spissen. På den ene siden ser vi en bruker/klientorientert forståelse, med forventninger til sentralen om å gjøre noe for personer med definerte diagnoser eller problemer. På motsatt side står «kultursynet» ; sentraler som engasjerer folk i alminnelige aktiviteter, uten å knytte noen diagnose til brukerne. Kultursentralen avviser «diagnosebasert deltakelse»; her er man deltaker i kraft av sine interesser.

Det viktigste skillet mellom sosial- og nærmiljøsentral – konseptet kan knyttes til sentralens evne til å virke som en *katalysator* for lokalt foreningsliv. Mens mange sosialsentraler oppfattes som en konkurrent, vil en nærmiljøsentral bidra til å styrke det lokale foreningslivet, ved å tilføre hjelp, service, assistanse og kompetanse. Med en slik orientering blir en eventuell motvilje mot sentralen borte, og vilkårene for reelt samarbeid øker betraktelig.

Valg av modell

Hensikten med denne rapporten har vært å sette søkelys på de norske frivilligsentralene: Hvor står de, og hvilken retning beveger de seg i? Jeg startet med å gjøre rede for tenkemåter som fulgte framveksten av sentraler internasjonalt. Formålet var i de fleste land å etablere lokale enheter som kunne koordinere det lokale foreningslivet, og dermed øke den samfunnsmessige gevinsten ved frivillig arbeid. Sentralene skulle fungere som lokale serviceorgan som knyttet sammen store og små foreninger. Sentralene skulle, enkelt sagt, være *for andre* og ikke primært for *seg selv*.

De norske sentralene ble tuftet på et konsept som skilte seg fra det europeiske. Hos oss ble sentralene etablert som selvstendige aktører på det lokale velferdsfeltet, med en portefølje av aktiviteter som overlappet det en allerede fant i «ordinære» frivillige organisasjoner. Rett nok skulle sentralene også videreformidle frivillige til det lokale foreningslivet, men dette ble raskt en marginal del av virksomheten. Sentralene ble dermed i det store og hele etablert ved siden av, og parallelt med eksisterende lag og foreninger som en ny type hybrid organisasjon. Slik ble de konkurrenter, spesielt til foreninger på det humanitære-, sosiale- og eldrefeltet. Mens europeiske sentraler påtok seg en *servicerolle*, gikk norske sentraler inn i en *konkurranserolle*. Med fare for at vekst og framgang ved sentralene ville kunne tappe det lokale foreningslivet for ressurser og oppgaver.

Nå viste de første evalueringene av sentralenes virke at de fanget opp et knippe av brukere som ofte faller utenfor ordinært foreningsliv. Det raskt voksende segmentet av sosialsentraler kunne dermed forsvare sin plass med at de hadde tilbud til grupper som vanligvis falt mellom, eller utenfor det ordinære foreningslivet.

Likevel hadde mange sentraler problemer med å skaffe seg samarbeidspartnere innen det lokale foreningslivet. Selv om mange foreninger formelt ble knyttet til sentralen, førte ikke det nødvendigvis til reelt samarbeid eller felles aktiviteter. Motstanden mot nyskapningen var mange steder stor, men ikke nødvendigvis uttalt.

De norske frivilligsentralene ble til i 1991 som en forsøksordning. Men etter forsøksperioden gled sentralene over i en permanent driftsfase uten noen kritisk vurdering av innhold og driftsformer. De aller fleste aktivitetene var rettet mot grupper som lå innenfor helse- og omsorgsforvaltningens ansvarsområde. Betegnelsen *sosialsentral* dekker de rollene sentralene her påtok seg, i hovedsak knyttet til omsorg, aktiviteter og praktisk hjelp for eldre og utsatte grupper.

Fram til rundt 2005 er det sosialkonseptet som rår grunnen for de norske sentralene. Da den statlige tilskuddsordningen ble overført fra Sosialdepartementet til Kirke- og kulturdepartementet (Kkd) ble *sektorovergripende nærmiljøsentral* løftet fra som overbygning. Termen antyder at Kkd ønsket seg sentraler som var aktive også *utenfor* sosialfeltet.

Disse statlige oppfordringene kom etter at de aller fleste sentralene hadde utviklet seg innenfor sosial-konseptet. De forholdsvis vage styringssignalene fra Kkd førte, hos det store flertallet av sentraler, ikke til omfattende kursendringer. Mange iførte seg «nærmiljø» som begrepsmessig selvpresentasjon, uten at det påvirket aktivitetsprofilen nevneverdig.

Men vi kan også spore et lite knippe sentraler som tar i bruk nærmiljøkonseptet på en ny og innovativ måte. De etablerer seg selv primært som serviceorgan for det lokale foreningslivet, med ansvar for prosjekt som er så omfattende at de krever samlende koordinering. De legger til rette for andre; skaffer lokaler, hjelper med praktiske gjøremål, er behjelpelig med søknadsskriving med mer. De oppsøker aktivt foreninger utenfor «sosialfeltet» og involverer kultur-, fritids-, idretts- og ungdomsorganisasjoner i sentralens virke.

Dette prosjektet har tatt for seg *kritiske momenter*, dvs. aspekter som virker begrensende og som hindrer sentralene i å utvide sin virksomhet. Kritiske momenter kan være praktiske eller knyttet til selvbilder og lokale forståelser av hva sentralen bør være. Sammenfattende viste gjennomgangen av kritiske momenter følgende:

Eierskap

Fødselen til en sentral danner det første kritiske punktet. Sentralt i fødselsprosessen er måten ideen ble forankret *før* sentralen ble opprettet. Svakt forarbeid vil skape skepsis til nykonstruksjonen. *Kommuner som ønsker å etablere en frivilligsentral bør bruke god tid på å skape aksept for ideen i det lokale foreningslivet*.

Et kritisk punkt ved opprettelsen av en sentral er hvem som skal stå som eier. Her kan vi skille mellom *eneeie* og *flereie*. Den generelle innsikten er at eneeie – dvs. at én frivillig organisasjon står som eier av sentralen – ofte gjør det vanskelig å involvere andre foreninger i aktivitetene. Grunnen kan være frykt for at eieren vil ta æren for aktivitetene, eventuelt også bedre sin posisjon vis-a-vis kommunale myndigheter.

En særlig utfordring oppstår der en menighet eller en religiøs forening driver sentralen. Også her vil andre lokale foreninger ofte huse en mistro til eieren som gjør det vanskelig å få til aktivt samarbeid.

Selv om flereie i de fleste tilfeller gir en bredere lokal plattform enn eneeie, er det ingen garanti for å få involvert det lokale foreningslivet i sentralens aktiviteter. Mange har et bredt spekter av eierorganisasjoner i ryggen som ikke inngår i sentralens aktiviteter. Forklaringen ser ut til å være den samme som ovenfor, nemlig frykt for at eier av sentralen skal ta æren for aktiviteten, skal ta over andre frivillige aktiviteter eller få en større del av kommunale bevilgninger – på bekostning av andre mottakere. Et formelt samarbeid, ofte initiert av kommunen, bidrar ikke nødvendigvis til reelt samarbeid mellom de involverte.

Noen sentraler har klart å få til et aktivt samspill med lokale lag og foreninger. En kan spore to nøkler til slik suksess:

Sentralen bistår lokale aktører til å få i stand aktiviteter på deres egne premisser. Sentralen fungerer som fødselshjelper, katalysator, koordinator eller pådriver for aktiviteter i regi av andre enn seg selv. Når lokalt foreningsliv fortolker sentralen som et serviceorgan, vil den ha en positiv motivasjon for samarbeid.

Sentralen tar et koordinerende ansvar for lokalt overgripende prosjekter. Det kan dreie seg om infrastruktur som lokaler, avis/publikasjoner, møter, teknisk utstyr og liknende. Eller store arrangement som festivaler og «events» av ulike slag.

Sentraler med en uttalt nærmiljøprofil var klart flinkere til å markere seg på denne måten enn sentraler med uttalt «sosial» profil.

Verdinøytralitet

Noen daglige ledere vektlegger betydningen egen og sentralens verdinøytralitet. Spesielt gjelder dette i møtet med et flerkulturelt/flerreligiøst lokalsamfunn. Ingen må kunne mistenke sentralen for å ha religiøse eller verdimessige agendaer som utfordrer deltakernes egne ståsteder. Verdinøytralitet og upartiskhet sees her som en forutsetning for flerkulturell deltakelse.

Dette temaet kan sees som en variant av det dilemmaet som er beskrevet ovenfor: En sentral med et uttalt, verdimessig ståsted, humanitært eller religiøst, vil kunne bli oppfattet som en konkurrent og en utfordrer, og dermed en aktør som det ikke er så fornuftig å inngå samarbeid med.

Eller sagt med andre ord: *En frivilligsentral som ønsker å skape aktiviteter sammen med aktører fra ulike deler av det lokale foreningslivet, bør legge vekt på å framstå som nøytral og uavhengig av lokale interessemotsetninger*.

Kompetanse

De fleste daglige ledere har stor frihet til å utforme egen rolle, og mange trekker veksler på sine tidligere erfaringer når de skal skape nye aktiviteter. Entusiasmen er ofte stor, samtidig som daglig leders erfaringshorisont også kan innsnevre sentralens handlingsrom. *Å tilføre daglige ledere økt kompetanse og bevissthet om egne valg og dilemma de står overfor, vil være en nyttig investering*.

Eldrebølgen

På eldrefeltet er framtidens utfordringer store, og nasjonale myndigheter har kastet sitt blikk på det sivile feltet, med forventninger om økt innsats fra den ubetalte frivillige arbeidskraften. Også lokalt kan en spore ønsker om å mobilisere frivillige til uløste arbeidsoppgaver i eldreomsorgen. Flere nyere frivilligsentraler er blitt tuftet på eksplisitte forventninger om økt innsats på eldrefeltet.

Innsats rettet mot eldre faller vanligvis (men ikke alltid) innenfor sosialkonseptet, der det tuftes på en «diagnostisk» klassifisering av individer, ofte uttrykt som tiltak for enkeltpersoner. «Én-til-én hjelp» kalles dette ved sentralene. I case-materialet fant vi mange sentraler som ønsket å trappe ned denne typen aktiviteter. Dels fordi det kunne være vanskelig å finne frivillige, dels fordi selve koplingen kunne være tidkrevende, og dels fordi denne måten å jobbe på passet dårlig innenfor nærmiljøkonseptet. Noen sentraler hadde gått ut av eldreomsorgen, flere henviste til Røde Kors som hadde vel fungerende besøkstjeneste på stedet.

Man kan altså registrere en allmenn *forventningskonflikt,* der sentraler ønsker å bevege seg i retning av nærmiljøkonseptet, samtidig som de lokalt utsettes for forventninger om å orientere virksomheten mot eldre-

/omsorgsfeltet. Til tider ga daglige ledere uttrykk for at de avviste kommunale forespørsler, enten fordi de ikke ønsket å innfri dem, eller fordi de lå utenfor det sentralen mente var dens rolle.

Det store flertallet av sentraler innrettet seg på eldrefeltet med det som gjerne kalles *forebyggende aktiviteter,* rettet mot den delen av eldrebefolkningen som var preget av «normal» aldring, men som hadde praktiske og sosiale behov som de ikke kunne dekke selv. Ved siden av det ordinære, frivillige foreningslivet gjør sentralene utvilsomt en viktig innsats på eldrefeltet.

Men samtidig ga mange daglige ledere uttrykk for at det var svært vanskelig å mobilisere frivillige overfor personer med «tyngre» behov. Det kunne dreie seg om demente, eldre med lettere psykiske forstyrrelser eller andre. Et vilkår for å kunne kople frivillige og «brukere» ved sentralene ser ut til å være en tilnærmet «normal» kontakt mellom deltakerne, med evne til verdsetting av den ulønnede innsatsen fra «brukerens» side. Dersom dette er et allment vilkår, med gyldighet også utenfor sentralenes sfære, legger det tydelige begrensninger på hva som er mulig å få til med frivillig, ubetalt arbeidskraft.

Noen sentraler hadde innretning mot eldrefeltet tuftet på et nærmiljøkonsept, der eldre ble fortolket som *beboere* og ikke som *brukere* eller bærere av særskilte diagnoser. Denne tilnærmingen gjorde det enklere å få til aktiviteter som involverte ulike aldersgrupper – også unge.

Økonomi

De fleste sentraler finansieres av statstilskudd fra Kkd og kommunalt tilskudd. Stadig flere sentraler orienterer seg mot «sponsormarkedet» og søker om tilskudd fra stiftelser, banker, lokalt næringsliv med flere. Noen mottok også private gaver til sentralen.

De fleste sentraler søkte om midler til seg selv. I case-materialet inngikk én sentral som aldri selv søkte om slike midler, men hjalp lokale foreninger til å gjøre det. Framfor å konkurrere med lokale foreninger om støtte, valgte denne daglige lederen å gå inn i en service-rolle, noe som utvilsomt styrket hans posisjon i det lokale foreningslivet.

Denne typen tilskudd gjorde det mulig å få til større og mer omfattende enkeltaktiviteter. Samtidig var det mange som ikke benyttet denne muligheten. *Å styrke daglig leders søknadskompetanse vil kunne øke ressurstilgangen til sentralene*.

Lokaler

Lokalene framsto som en viktig ressurs for alle sentraler. Noen steder framsto lokalene som selve kjernen i virksomheten, når disse var fylt med aktiviteter var sentralens kapasitet «sprengt». Gjennom lån/utleie av lokaler fikk sentralen kontakt med lokalt foreningsliv. Noen søkte å trekke leietakerne inn i sentralens aktiviteter, andre nøyde seg med å fungere som utleier. Sentraler som kun disponerte kontorer og ikke møterom, ga uttrykk for at dette var en lite tilfredsstillende situasjon.

Integrasjon av innvandrere

Små kommuner har vanligvis ikke så mange innbyggere med innvandrerbakgrunn og integrasjonsproblemene ansees ikke som spesielt store. Mange har, eller har prøvd å få til aktiviteter, vanligvis rettet mot innvandrerkvinner, og mange innrømmer at dette ikke er enkelt. De fleste aktiviteter dreier seg om mat eller håndarbeid. Det er vanskelig å få innvandrere med i besøkstjenester og praktisk, frivillig hjelpearbeid etter norsk modell.

I storbyene, spesielt i Oslo, finnes flere sentraler i områder der rundt halvparten av beboerne har innvandrerbakgrunn. Her fungerer gjerne nærmiljøkonseptet som ståsted for sentralen. Men også her kan det til tider oppleves som vanskelig å få innvandrere i tale. I noen nasjonale grupper er det kvinnene som er aktive, i andre er det menn som oppsøker sentralen.

Daglig leder

Som entusiast og ildsjel er daglig leder sentralens viktigste drivkraft, med vanligvis stor frihet til å utforme sentralens profil. Et sentralt spørsmål i min sammenheng var hva daglig leder oppfattet som sentralens begrensninger eller flaskehalser. For mange sto lokalenes kapasitet fram som begrensende faktor. Andre framhevet tidkrevende oppgaver. En del sentraler har løst kapasitetsproblemet ved å ta i bruk flere lønnede medarbeidere.

Ved nærmiljøsentraler med servicefunksjon var daglig leder opptatt av å tilføre frivillige lag og foreninger kunnskap og kompetanse som gjorde dem bedre i stand til å mestre oppgaver på egen hånd. Noen var opptatt av at de ikke skulle involvere seg i arbeidsoppgaver som trakk for store veksler på deres arbeidskapasitet.

Å tilføre daglige ledere kunnskap om hvordan de kan delegere arbeidsoppgaver og involvere frivillige i driften av sentralen vil kunne høyne effektiviteten mange steder, og hindre økte utgifter til nye stillinger.

Litteratur

Dugstad, L. og H. Lorentzen (2008), *Alle til lags. Frivillighetssentralen i nærmiljøet*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 11.

Evers, A. and H. Wintersberger (1988), Shifts in the Welfare Mix. Wien: Europäisches Zentrum für Ausbildung und Forschung.

Frivilligcentraler i Sverige– en kartläggning. Stockholm: Socialstyrelsen, utredning 2007-131-6007.

Gladstone, F.J. (1979), *Voluntary Action in a Changing World*. London: Bedford Square Press.

Hilger, P. (2008), *A Case of Human Service Dominance: Volunteer Centres in Finland*. Upublisert paper til konferansen *Volunteering Infrastructure and Civil Society*, Aalsmeer, Nederland, april 2008

Howlett, S. (2008), *Lending a hand to lending a hand: The role and development of Volunteer Centres as infrastructure to develop volunteering in England*. Paper til konferansen 'Volunteering Infrastructure and Civil Society', Aalsmeer, The Netherlands, 24 -25 April 2008.

Kloster, E., H. Lidén og H. Lorentzen (2003), *Frivillighetssentralen – resultater, erfaringer, forandringer*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 2003:4.

Lidén, H.(2000), *Kunnskapsutvikling i nettverk*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 18.

Lorentzen, H. og T. Røkeberg (1998), *Hvem bør eie frivillighetssentralene?* Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 1998:14.

Lorentzen, H., R. Andersen og J.P. Brekke (1995), *Ansvar for andre*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lorentzen, H. (1994), *Frivillighetens integrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lorentzen, H. (2010), *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 4.

Lorentzen, H. og L. Dugstad (2010), *Stiftelser i det moderne Norge*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 9.

NOU 1988: 17 *Frivillige organisasjoner*.

Ot.prp. nr. 55 (2006–2007) *Om lov om register for frivillig virksomhet*.

Rønning, R., Schanke, T. og Johansen, V. 2009: *Frivillighetens muligheter i eldreomsorgen*. Østlandsforskning, Rapport nr. 11.

Skov Henriksen, L. (2008), *Local Volunteer Centres in Denmark*. Upublisert paper til konferansen *Volunteering Infrastructure and Civil Society,* Aalsmeer, Nederland april 2008.

Skov Henriksen, L. (2009), *Frivilligcentrene i Danmark. Fjerde og afsluttende delrap-port vedrørende evaluering af puljen til oprettelse af nye og styrkelse af eksisterende frivilligcentre i Danmark*. Aalborg*:* Aalborg Universitet, Institut for Sociologi, Socialt Arbejde og Organisation.

St.meld. nr. 16 (1993-1994), *Lat ikkje graset gro mellom grannar. Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler*.

St. meld. nr. 25 (2005-2006), *Mestring, muligheter og mening - framtidas omsorgsut-fordringer*.

St. meld. nr. 27 (1996-1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*

St. meld. nr. 44 (1997-1998) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organi-sasjoner. Styrking av aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner*.

St. meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*.

St.prp. nr. 1 (2004 – 2005) *For budsjetterminen 2005. Tilråding fra Kultur- og kirke-departementet av 10. september 2004, godkjent i statsråd samme dag*.

Van den Boos, C.: *Germany*. Paper for the conference *Volunteering Infrastructure and Civil Society,* Aalsmeer, Nederland, April 2008.

Vestby, G.M. og H. Strand Østtveiten (1998), *FRISAM – Frivillighetens samarbeids-organ. Evaluering av forsøksprosjektet*. NIBR prosjektrapport 1998:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Wolfenden, L. (1978), *The Future of Voluntary Organisations. Report of the Wolfen-den Committee*. London: Bedford Square Press.

Østeraas, B. T. (2002), *Levende lokalsamfunn*. Oslo: Gyldendal Akademiske.

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2012:4

Forfatter/Author
Håkon Lorentzen

Tittel/Title
Frivilligsentralen i nærmiljøet: Konkurrent eller katalysator?

Sammendrag
Rapporten setter søkelys på sentralenes selvforståelse og tilpasning til sine omgivelser. Et sentralt skille går mellom «sosialsentraler» som primært er rettet inn mot svake og utsatte grupper, og «nærmiljøsentraler» som forholder seg til hele lokalsamfunnet. Gjennom en analyse av kritiske momenter ved den enkelte sentrals drift identifiseres forhold som kan forklare sub-optimale tilpasninger til de utfordringene sentralene står overfor.

Rapporten tar opp en rekke forhold som bidrar til å begrense frivilligsentralenes muligheter for lokal suksess. Forhold knyttet til økonomi, lokaler, eierskap, forankring og verdifundament er med på å bestemme sentralenes lokale profil. Spesielt viktig er daglig leders kompetanse og utforming av egen rolle. I dag finnes det ikke noe nasjonalt organ som kan bearbeide erfaringer og utvikle rollen som daglig leder. Selv om mange viser stort engasjement og gjør en uvurderlig jobb, kan det likevel tenkes at kompetanseheving vil kunne styrke sentralenes rolle i lokalsamfunnet.

Emneord
Frivillighet, frivillig arbeid, frivillig organisasjon, nærmiljø, omsorg, frivilligsentral, frivillighetssentral, sosial integrasjon

Summary
The volunteer centers (VCs) which emerged in Norway in the early 1990ies, were inspired by a political will to stimulate volunteering within “social” and humanitarian associations. Among the approximately 360 centers (2012), we can trace some with a typical social/humanitarian profile, while others stick to the community as a frame of reference. This report analyzes the social versus the community identity of volunteer centers. Focus is placed upon critical issues which can explain the adaption of VCs to their local surroundings.

VCs with a social/humanitarian profile tend to develop their own activities, and, as a consequence, they tend to be perceived as competitors by other civic associations. On the other hand, several community centers develop a service role, where they initiate new activities within existing, civic structures and provide different services to local associations. Consequently, we can draw a distinction between the role of a catalyst and the role of a competitor for the VCs.

In the report, elements that tend to limit the success of VCs are analyzed. Incomes, housing, ownership, values and local relations are elements that contribute to the success of VCs. Of particular importance is the competence and role-understanding of the manager. Although most of them have an enthusiastic approach to their job, increased professionalization of their roles will probably enhance the output of the VCs.

Index terms
Volunteering, voluntary work, community work, volunteer center, care, social integration